

Poner en el debate público la necesidad de modificar el aparato institucional, la legislación y la cultura que han discriminado a la mujer de la tarea pública, y la han relegado al espacio de las tareas reproductivas, es un desafío y un reto nada fácil, pues cuestiona la ley que consagra la opresión de la mujer y significa cambiar los códigos que de modo tradicional han nombrado y organizado las relaciones entre los sexos. Gracias a un trabajo coordinado con distintas oficinas de la administración pública, en Oaxaca se ha logrado la aprobación y puesta en marcha de la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto y la planificación estatal. Por eso se trata de una experiencia única, que contiene una serie de enseñanzas derivadas de una gran imaginación, voluntad política y trabajo coordinado, la cual ha contribuido a la democratización de las instituciones de gobierno, al integrar las nociones de equidad de género.

Este libro es producto del interés por rescatar dicha experiencia, pero, sobre todo, por analizarla con el propósito de identificar las lógicas sociales y administrativas, técnicas y políticas contenidas en ella, y contribuir en el diseño de modelos de inserción en las políticas públicas orientadas a la práctica social de la equidad de género en el país.



buenas
PRÁCTICAS



INSTITUTO DE LA MUJER OAXAQUEÑA IMO

BUENAS PRÁCTICAS

EQUIDAD DE GÉNERO Y PRESUPUESTO PÚBLICO. LA EXPERIENCIA INNOVADORA DE OAXACA

INSTITUTO
DE LA MUJER
OAXAQUEÑA
EDICIONES

buenas
PRÁCTICAS

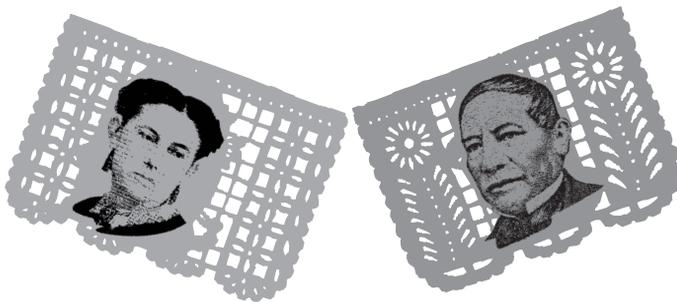
EQUIDAD DE GÉNERO Y PRESUPUESTO PÚBLICO. LA EXPERIENCIA INNOVADORA DE OAXACA



MARÍA LUISA TARRÉS BARRAZA

EQUIDAD ÉNERO Y PRESUPUESTO

La experiencia innovadora de Oaxaca



María Luisa Tarrés Barraza
Coordinadora



Equidad de género y presupuesto público. La experiencia innovadora de Oaxaca, fue editado por el Instituto de la Mujer Oaxaqueña del Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca en la Colección Instituto de la Mujer Oaxaqueña Ediciones, serie Buenas Prácticas

ULISES RUIZ ORTIZ
Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca

NORMA REYES TERÁN
Directora General del Instituto de la Mujer Oaxaqueña

CONSEJO EDITORIAL

Estela Serret Bravo, José Ramón Ramírez Peña, Marcela Lagarde y de los Ríos,
Francisco Cos-Montiel, Gloria Careaga Pérez y Daniel Cazés Menache

EDITOR

Fidel Luján

DISTRIBUCIÓN

Nayma Enriquez Estrada

DISEÑO

Taller 13

Ilustración de portada: Héctor Carranza Mejía

© D.R. 2006 Instituto de la Mujer Oaxaqueña
Eucaliptos No. 422. Colonia Reforma. CP 68050. Centro, Oaxaca. Tel. 01 951
515 22 52 <http://www.imo.org.mx>

ISBN de obra completa: 968-5799-04-0

ISBN de obra relacionada: 968-5799-06-7

Impreso en Oaxaca, México

Este libro se terminó de imprimir en marzo de 2006 en Oaxaca, México, en los talleres de Proveedora Gráfica de Oaxaca S.A. de C.V., sita en Colón 605-4, Oaxaca, Oax.. El cuidado de la edición estuvo a cargo de LLUVIA OBLICUA EDITORES

305.42
T728M

Tarrés, María Luisa (coord.)

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

372 p. : tb. : 23 cm - - (Colección Instituto de la Mujer Oaxaqueña Ediciones: serie Buenas Prácticas).
ISBN: 968-5799-06-7

1. Reflexiones en torno a la construcción del IMO
2. Género – Políticas públicas
3. Propuestas prácticas para lograr la equidad entre las personas
4. Perspectiva de género – Equidad entre las personas

La reproducción total o parcial de esta obra –incluido el diseño tipográfico y de portada– sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, no está autorizada, salvo mediación con la institución responsable del impreso, con el compromiso obligado de citar la fuente.

Índice

Presentación | 12

Introducción | 14

CAPÍTULO I

Una experiencia innovadora: la incorporación de la equidad de género en la planificación y ejercicio del presupuesto público en el estado de Oaxaca | 26

María Luisa Tarrés Barraza

Introducción | 27

Primera parte. Algunas consideraciones sobre la institucionalización de la perspectiva de género | 34

La equidad de género y los obstáculos para implantarla | 36

El Instituto de la Mujer Oaxaqueña: origen, diseño y desarrollo del presupuesto con perspectiva de género | 40

Las etapas del presupuesto | 49

¿Cómo se elaboró el presupuesto en la administración pública? | 58

Los equipos | 59

De la teoría a la práctica administrativa. La desconcentración del gasto: una reforma previa | 60

La última etapa: la legislación estatal sobre la PG en la planificación del desarrollo y en el ejercicio del presupuesto público | 65

Segunda parte. Sobre las condiciones que permitieron la institucionalización de la PG en las políticas públicas de Oaxaca | 72

1. Oaxaca en el contexto de los institutos del país: la autonomía de los institutos estatales con respecto al Instituto Nacional de las Mujeres | 73

2. El escenario sociopolítico. Desigualdad y negociación: dos elementos de la cultura política estatal | 82

3. La formación de un equipo institucional con perspectiva de género: factor clave para implementar una reforma | 85

Relaciones profesionales previas | 87

<i>Perfil académico</i>	89
<i>Nueva forma de gestión: eficacia y legitimidad institucional</i>	94
<i>Flexibilidad interna de la organización</i>	98
<i>Presencia de un liderazgo comprometido con la PG y con capacidad de concertación en el aparato estatal</i>	102
A modo de conclusión	106
Condiciones externas e internas vinculadas a la implantación de políticas públicas con PG a partir de la experiencia oaxaqueña	107
Condiciones internas: el género en las instituciones estatales	109
<i>Selección de una política pública de interés general</i>	110
<i>La formación de un equipo de trabajo innovador</i>	110
<i>Equidad de género y democracia</i>	112
Bibliografía	114

CAPÍTULO II

Proceso de certificación. Elaboración del modelo educativo de capacitación a funcionarias y funcionarios públicos del Poder Ejecutivo del estado de Oaxaca: «Programa de Especialización sobre Equidad de Género para el Servicio Público Estatal». Análisis de la propuesta educativa elaborada por el Instituto de la Mujer Oaxaqueña | 116

Daniela Cerva Cerna

Introducción | 117

Programa de certificación: aspectos educativo-formales del proceso | 119

El diplomado: aspectos educativos y programación de actividades | 127

 Descripción de los objetivos del diplomado | 127

 Contenidos curriculares | 129

Talleres y conferencias: la sensibilización como un elemento de conocimiento | 131

Conclusiones | 132

Bibliografía | 136

CAPÍTULO III

Análisis del impacto del Programa de Especialización sobre Equidad de Género para el Servicio Público Estatal: presentación de los principales resultados del estudio de caso realizado en el nivel directivo del Poder Ejecutivo del estado de Oaxaca | 138

Daniela Cerva Cerna

Introducción | 139

Principales resultados obtenidos de las entrevistas aplicadas a las y los mandos superiores que realizaron el diplomado «Políticas Públicas y Equidad de Género» | 141

1. Datos generales de las y los entrevistados | 142

2. Relación de la entrevistada o entrevistado con el servicio público del estado de Oaxaca | 143

3. Evaluación de la formulación y cumplimiento de los objetivos del Estado en materia de equidad de género | 144

4. Evaluación del diplomado y de las actividades realizadas por el IMO | 148

5. Percepción del grado de injerencia que la o el entrevistado tiene en la difusión de políticas públicas con perspectiva de género en su dependencia | 153

Conclusiones | 155

CAPÍTULO IV

Percepción de la cultura laboral, respecto a la incorporación de la equidad de género, en las dependencias del Poder Ejecutivo del estado de Oaxaca | 158

Jorge Rodrigo Balmaceda

Introducción | 159

Primera parte. La cultura organizacional | 164

Metodología de investigación | 167

Características de la población estudiada | 168

a) *Perfil de las y los funcionarios del nivel medio* | 168

b) *Perfil de las y los funcionarios del nivel operativo* | 171

Segunda parte. Análisis de la percepción sobre la incorporación de la perspectiva de género | 172

El caso de los mandos medios | 172

1. *Aproximación a la motivación laboral respecto al tema de género* | 173

2. *Capacidad para reconocer-identificar nociones en torno al tema de género y a su práctica, así como las consecuencias de su institucionalización en la administración pública* | 175

3. *Percepciones sobre el desempeño del gobierno estatal (principalmente en torno del liderazgo)* | 176

4. *Percepciones sobre el desempeño de la gestión del IMO (principalmente en relación con el liderazgo, la difusión y la capacitación)* | 179

5. *Evaluación del proceso de comunicación interna e inter-organizacional* | 181

6. *Evaluación del cumplimiento institucional de los objetivos en materia de equidad de género en el estado de Oaxaca* | 182

7. *Evaluación del proceso de aplicación de esta iniciativa en las respectivas dependencias* | 184

8. *Conflicto o resistencias frente a la incorporación de la perspectiva de género* | 187

9. *Juego de priorizar: refuerza las ideas contenidas en las dimensiones anteriores* | 189

El caso de las funcionarias y funcionarios del nivel operativo | 194

1. *Aproximación a la motivación laboral respecto al tema de género* | 194

2. *Capacidad para reconocer-identificar nociones en torno al tema de género y a su práctica, así como las consecuencias de su institucionalización en la administración pública* | 196

3. *Percepciones sobre el desempeño del gobierno estatal (principalmente en torno del liderazgo)* | 197

4. *Percepciones sobre el desempeño de la gestión del IMO (principalmente en relación con el liderazgo, la difusión y la capacitación)* | 198

5. *Evaluación del proceso de comunicación interna e inter-organizacional* | 199

6. *Evaluación del cumplimiento institucional de los objetivos en materia de equidad de género en el estado de Oaxaca* | 201

7. *Evaluación del proceso de implantación de esta iniciativa en las respectivas dependencias* | 202

8. *Conflicto o resistencias frente a la incorporación de la perspectiva de género* | 204

9. El nivel operativo como grupo de control	206
Tercera parte. Conclusiones	212
Cultura burocrática	213
Culturas propias de cada organización	215
Algunas consideraciones específicas finales	216
Elementos de propuestas	220
Bibliografía	224

CAPÍTULO V

Conformación del presupuesto público con perspectiva de género. Mirando el presupuesto desde el género: la estrategia del Instituto de la Mujer Oaxaqueña | 226

Daniela Cerva Cerna

Introducción | 227

 Mirando el presupuesto desde el género | 228

 1. ¿Qué son los presupuestos sensibles al género? | 228

 2. ¿Por qué la elaboración de los presupuestos públicos debe incluir la perspectiva de género? | 229

Algunas experiencias sobre presupuestos sensibles al género | 232

La experiencia mexicana sobre presupuestos sensibles al género | 235

Principales mecanismos de conformación de presupuestos con perspectiva de género | 241

La experiencia del Instituto de la Mujer Oaxaqueña | 244

 Factores político-administrativos | 246

 Construcción de alianzas y negociación | 251

 Capacitación sobre perspectiva de género | 255

 Identificación de obstáculos y limitaciones en el proceso de transformación de la política presupuestaria | 257

Reflexiones finales | 261

Bibliografía | 264

CAPÍTULO VI

El movimiento feminista y de mujeres ante el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en Oaxaca. Elementos para una evaluación | 266

Natalia Biencinto López

Introducción. La investigación: objetivos y metodología	267
Algunas notas metodológicas	269
Primera parte. Trayectorias personales	270
El «nacimiento de la conciencia»: primeras experiencias de vinculación con el movimiento feminista	272
La identidad feminista y los conflictos de auto-definición	274
Las relaciones conflictivas con los agentes del sistema político convencional	278
Segunda parte. El movimiento feminista y de mujeres en Oaxaca. Notas para una caracterización de su dimensión política	287
Algunas aclaraciones previas: movimiento feminista contra movimiento de mujeres	288
La historia reciente: del «pequeño grupo» a la institucionalización del movimiento	291
Estrategias de acción: la necesidad del «trabajo político». Conflictos en torno a las estrategias “negociadoras”	295
El marco de acción: oportunidades y restricciones a la acción colectiva en el contexto político oaxaqueño	299
Los intentos de coordinación: experiencias de constitución de una fuerza social unificada	303
Los retos del movimiento	310
Tercera parte. Hacia una evaluación del proceso de institucionalización de la perspectiva de género en el estado de Oaxaca	315
Aclaraciones previas: el concepto de institucionalización de la perspectiva de género	316
Los antecedentes: experiencias de institucionalización de la perspectiva de género en el estado de Oaxaca	317
Las agentes principales del proceso de institucionalización de la perspectiva de género: el papel del movimiento feminista y de mujeres	324
Las relaciones entre el movimiento de mujeres y feminista y el Instituto de la Mujer Oaxaqueña	329
Las vías institucionalizadas de relación: el Consejo Consultivo	332
Elementos para una evaluación de la actividad del Instituto de la Mujer Oaxaqueña desde la perspectiva del movimiento de mujeres y feminista	336
<i>El peligro de la política simbólica</i>	336
<i>La politización de las instituciones de equidad</i>	337

<i>La voluntad política</i>	338
<i>El boom de la perspectiva de género y el fenómeno de la duplicidad de acciones. La necesidad de coordinación</i>	339
<i>El problema de la legitimidad, el liderazgo y la capacidad política</i>	340
<i>El equipo de trabajo</i>	342
<i>Las estrategias: la opción por el trabajo institucional contra el trabajo directo con las mujeres</i>	344
<i>La ausencia de las organizaciones de mujeres y el problema del «no reconocimiento»</i>	347
<i>Las contribuciones del IMO al trabajo de las organizaciones de mujeres y feministas</i>	349
<i>La sustentabilidad de los programas de equidad</i>	351
<i>Un movimiento social fuerte y cohesionado de presión sobre los poderes públicos</i>	353
<i>La consolidación democrática</i>	354
Conclusiones	355
Bibliografía	364
Anexo. Quienes lo escribieron (referencias vitales de las autoras y autor)	368

EL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE OAXACA HACE SUYOS y da continuidad a los propósitos torales que rigen la vida del Instituto de la Mujer Oaxaqueña: el fomento, la sistematización y el fortalecimiento dialogado, sobre todo, de los procesos de instauración y alcance de la perspectiva de género, amén de atender la evaluación continua de los resultados de dicha práctica en las políticas públicas gubernamentales.

Por ello celebra y se congratula con la puesta en marcha —en su segunda época— de la colección *Instituto de la Mujer Oaxaqueña Ediciones* y sus diferentes series, la cual abarcará, así lo esperamos, nuevos horizontes lectores, sensibles e interesados en las reflexiones y acciones relativas a la equidad entre mujeres y hombres. Asimismo, dicha colección desea reflejar la actitud crítica y comprometida de nuestro Instituto con la búsqueda de correspondencia y aportes del pensamiento y la práctica social —de ayer y hoy— del feminismo.

No por menos qué importante es reconocer, en su justa dimensión, que en y desde Oaxaca, hoy es posible empezar a hablar de una práctica en la planeación de los presupuestos públicos, cuando ha sido incorporada la equidad de género en sus planes y programas. Este es ya uno de los rostros que mejor dibuja el mapa de acciones en favor de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en esta zona del mundo. Potenciar tal acierto a través de las publicaciones es aspiración y motivo.

Así, lectoras y lectores tendrán a su alcance investigaciones, testimonios y guías confiables porque estarán fundados en la calidad analítica del actual pensamiento feminista, herramienta y actitud de vida fundamental e indispensable en la construcción de una cultura democrática nacional, participativa y equitativa. Enhorabuena.

Ulises Ruiz Ortiz

Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca

ESTE LIBRO SE CONSTRUYE ALREDEDOR DEL INTERÉS UNIVERSAL de las mujeres por transformar su subordinación y de su lucha por instaurar la equidad de género. Se trata de una demanda democratizadora que concierne a toda la sociedad porque apela a respetar la igualdad de las personas más allá de sus diferencias sexuales y pone en el debate público la necesidad de modificar el aparato institucional, la legislación y la cultura que han discriminado a las mujeres de la tarea pública, y las han relegado al espacio de las tareas reproductivas. El desafío no es fácil, pues cuestiona la ley que consagra la opresión de las mujeres y significa cambiar los códigos que de modo tradicional han nombrado y organizado las relaciones entre los sexos.

En la búsqueda de caminos para alcanzar su libertad, en tanto que sujetos, organizadas alrededor del movimiento feminista, han realizado un enorme trabajo teórico que, anclado en reflexiones de generaciones anteriores, tuvo un gran desarrollo en el país a partir de los años setenta. Condiciones estructurales como la incorporación masiva de las mujeres al trabajo asalariado y a la educación, al igual que la generalización del uso de métodos anticonceptivos, permitieron su incursión en el mundo público, aunque también el ambiente socio-político nacional jugó un papel central en el origen y desarrollo del movimiento feminista, ya que facilitó la creación de espacios colectivos, fuera de la lucha partidaria. Allí las mujeres reflexionaron sobre su subordinación y la necesidad de individualizarse para constituirse como personas libres y útiles a su sociedad. Desde luego que la reflexión de las mexicanas no es única. Coincide con la de mujeres de distintos países que en esos años también comenzaron a cuestionar la injusta condición que marcaba sus vidas.

Desde los setenta, esta coincidencia otorga un carácter único a la movilización feminista, en tanto que las reflexiones, los discursos y la acción realizada por las mujeres de cada país tienen influencias en las desarrolladas por

las mujeres de otras regiones del mundo. En este sentido, el movimiento feminista y de mujeres mexicano contiene una dimensión universal en su discurso, y es global si se consideran sus relaciones y las redes generadas con los movimientos de otros países.

Durante este tránsito, las reflexiones sobre la condición de la mujer han sido variadas y complejas. Así se construye un entramado de ideas y propuestas orientadas a superar la subordinación y lograr la autonomía en distintos ámbitos de la sociedad, apelando a la idea de que las diferencias biológicas entre los sexos no explica el hecho de que los hombres ocupen una posición superior a las mujeres.

La gran contribución del feminismo contemporáneo es haber comprendido que la desigualdad entre los sexos no obedece a las diferencias biológicas, sino que se ubica en la cultura que otorga mayor valor y poder al sexo masculino. Desde ese momento se habla de género, concepto que identifica la desigualdad sexual como una interpretación social y cultural de las relaciones entre los sexos, por lo que se hace posible transformarlas.

A partir de esta idea, la teoría considera que los sexos están simbólicamente organizados y que el género es la construcción social del sexo, lo cual significa, para decirlo con Joan Scott, que es preciso analizar y conocer «la organización social de las relaciones entre los sexos», pues ésta marca toda la vida social, desde el ámbito cotidiano hasta el institucional. Al ubicar el problema de la desigualdad entre los sexos en la cultura y en la organización social, esta perspectiva teórica no deja de reconocer la diferencia biológica, aunque ciertamente adquiere una dimensión diferente, ya que lo social, reitero, puede ser modificado.

El desafío es grande y a pesar de que probablemente es de largo plazo, el movimiento de mujeres puso en la agenda del siglo XXI uno de los problemas universales latentes, no dichos ni debatidos durante siglos, pese a haber marcado

con la subordinación, a veces sutil y otras violentamente, a la mitad de la humanidad.

Gracias a la movilización de feministas y de diversas redes de mujeres hoy las distintas sociedades, gobiernos y agencias internacionales han adoptado la equidad de género como parte de su agenda para el desarrollo. Su propósito es reconocer la contribución de las mujeres en la vida pública, descargarlas del trabajo doméstico y reproductivo que en todo el mundo está en sus manos y facilitar el ejercicio de sus derechos como ciudadanas.

Las instituciones y políticas públicas que incorporan la perspectiva de género constituyen uno de los mecanismos clave destinados a reparar la situación de las mujeres y promover su equitativa integración y reconocimiento en la vida social. Se trata de una de las decisiones más interesantes por su impacto democratizador en la vida social del milenio que comienza.

Aunque el modelo neoliberal de desarrollo actual no garantiza la igualdad social, es preciso recordar que la experiencia de distintos países muestra que el crecimiento económico no logra progresos en la equidad de género sin la presencia de movimientos, actores sociales y agentes políticos o gubernamentales que presionen y estimulen la integración de la perspectiva de género en la orientación de las políticas públicas (Unrisd, 2005). De este modo, los gobiernos, dentro de las limitaciones del modelo económico, tienen la obligación de apoyar la incorporación de la perspectiva de género en las instituciones y en las políticas públicas, pese a las resistencias que ello provoca.

Es importante reconocer que el gobierno del estado de Oaxaca se compromete con este proyecto al crear el Instituto de la Mujer Oaxaqueña (IMO). Este organismo estuvo encargado de poner en acción la perspectiva de género en el desarrollo estatal en sólo tres años y, gracias a un trabajo coordinado con distintas oficinas de la administración

pública, logra la aprobación y puesta en marcha de la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto y la planificación estatal. Se trata de una experiencia única, que contiene una serie de enseñanzas derivadas de una gran imaginación, voluntad política y trabajo coordinado, la cual ha contribuido a la democratización de las instituciones de gobierno, al integrar las nociones de equidad de género.

Este libro es producto del interés por rescatar dicha experiencia, pero, sobre todo, por analizarla con el propósito de identificar las lógicas sociales y administrativas, técnicas y políticas contenidas en ella y que contribuya en el diseño de modelos de inserción en las políticas públicas orientadas a la práctica de la equidad de género en el país.

En este marco, vale la pena señalar que la investigación (la cual arrojó los frutos expuestos en el libro presente), se dio gracias a la coincidencia de intereses entre el equipo del IMO —deseoso de evaluar los resultados de su trabajo en la administración pública de Oaxaca y mejorarla—, más los de esta investigadora en particular, ya que en lo personal he trabajado sobre los recientes procesos de institucionalización de las demandas del movimiento feminista y de mujeres.

Conocer y sistematizar la experiencia del IMO mediante la investigación fue una oportunidad para reflexionar sobre los temas vinculados con la institucionalización desde un ángulo distinto, el del ámbito estatal. Cabe señalar que no es común encontrar grupos que soliciten un estudio sobre sus propias prácticas. Esta actitud, que sin duda remite a una necesidad sentida, facilita el trabajo para obtener la información requerida y ubica, a quien investiga, en una posición ventajosa para la definición del proyecto. Más aún, el que mi encuentro con la directora del IMO y su equipo obedeciera a la recomendación de una tercera persona, contribuyó a garantizar la formalidad en las relaciones entre el sujeto investigador y el sujeto investigado. Ello permitió discutir los asuntos que les interesaba estudiar y, a la

vez, redefinir el problema a la luz de su inserción en el discurso sociológico.

Es en este contexto donde conozco el problema que le interesaba al equipo de dicho Instituto. Ellas y ellos tenían la certeza de que la concepción y las bases didácticas del diplomado que diseñaron para capacitar en políticas públicas con perspectiva de género, dirigido a funcionarias y funcionarios del gobierno del estado, constituía una experiencia de importancia que debía ser sistematizada, con el fin de generar un modelo para una acción pública que contemplara la problemática de género en el desarrollo del país. La demanda era legítima, ya que después de impartir durante ocho meses el diplomado —por profesoras y profesores muy bien preparados que se integraron a un programa basado en la teoría constructivista de la educación—, las funcionarias y funcionarios que lo cursaron lograron integrar la perspectiva de género en el presupuesto y la planeación del estado.

Más allá de la calidad que ofreció ese diplomado, me pareció un exceso otorgarle tales poderes. Hasta lo que sé no hay un sistema educativo que produzca resultados de este tipo en tan corto plazo. El problema entonces se amplió y el interés de la investigación ya no se limitó a la evaluación del diplomado. La pregunta central se orientó a detectar las condiciones que posibilitaron el diseño y la puesta en marcha de una política pública orientada a la equidad de género —en uno de los estados más desiguales y pobres del país— cuyo sistema político ha sido calificado como tradicional o como uno de los que presenta mayores resistencias a la instauración de la democracia moderna.

Sin duda, la calidad del diplomado, como sistema de sensibilización y capacitación en cuestiones de género y desarrollo sustentable, jugó un papel definitivo para criticar y reelaborar las concepciones usuales sobre políticas públicas, por lo que se consideró importante estudiarlo en la investigación referida. Sin embargo, quedó en evidencia

que era necesario analizar el proceso de creación del IMO, su relación con los distintos poderes de ese estado y de la administración pública, con el fin de identificar los factores políticos e institucionales que influyeron en la decisión de generar e implantar una política pública única en el país y en América Latina. La integración de la perspectiva de género en el presupuesto y la planificación es una innovación que el Instituto realizó en el ámbito de las políticas económicas, la cual valía la pena recuperar y sistematizar.

Concebí esta investigación como una unidad que analizaría tres temas básicos alrededor de la integración de la perspectiva de género en el presupuesto y la planificación estatales. El primer tema se orientó a rescatar la inserción del IMO en la estructura gubernamental, la que, desde el comienzo, le permitió plantear su acción alrededor de metas estratégicas que posibilitaban institucionalizar la perspectiva de género dentro del aparato público del estado. Si bien el Instituto desarrolló al mismo tiempo otras actividades, esta investigación se concentró en la incorporación de la perspectiva de género en la política pública estatal, pues generó resultados evidentes y cumplió con los ciclos del proceso de institucionalización. Su incorporación en la estructura gubernamental también permitió subrayar la autonomía de gestión de éste en su trabajo, su capacidad para vincularse con otras oficinas gubernamentales y el hecho de que el organismo se asumió con claridad, desde su fundación, como parte del gobierno, situación poco común entre los institutos de las mujeres del país.

El segundo tema considerado en la investigación trató de evaluar una de las líneas de acción del IMO, el programa de capacitación en equidad de género. Se buscó detectar las condiciones docentes y pedagógicas explícitas del diplomado y las condiciones sociopolíticas latentes que se desarrollaron durante el proceso de aprendizaje sobre el enfoque de género entre funcionarias y funcionarios de gobierno y el Instituto. El supuesto —tal como ya lo dije antes— es que

el diplomado no explicaba por sí solo el resultado obtenido, ya que es evidente que otros diplomados impartidos en la administración pública no han detonado procesos de este tipo. Se trataba de una experiencia de capacitación diferente, cuyas características había que desentrañar con el fin de definir sus potencialidades para que fuera aplicada en lo posterior por el referido Instituto o por instituciones similares. En este sentido, el análisis de las relaciones sociales y políticas, tejidas durante la capacitación, comprobó que tuvieron un peso central en la sensibilización ofrecida a funcionarias y funcionarios de nivel alto, medio y operativo de la administración, quienes poco después fueron capaces de traducir la perspectiva de género a un lenguaje administrativo. Las entrevistas y encuestas aplicadas en los niveles alto, medio y operativo permiten, por un lado, identificar este proceso y, por otro, muestran cómo fue incorporada la perspectiva de género desde las y los funcionarios de niveles altos de decisión hasta los niveles donde se ejecutan las distintas fases de una política pública.

Por último, el trabajo se nutrió con diferentes temas, orientado a detectar las percepciones y evaluaciones sobre la política pública promovida por el Instituto entre integrantes de organizaciones de la sociedad civil que lucharon por cuestiones de género y demandas feministas durante varios años en el estado. El propósito de esta dimensión fue obtener un parámetro externo que indicara los impactos que tuvo la política de integración de la perspectiva de género en el presupuesto entre las integrantes de un movimiento que conocía las demandas de las mujeres. Si bien las entrevistas realizadas no agotan a la sociedad civil ni abarcan todas las organizaciones de mujeres de la entidad, la investigación logra rescatar con claridad la opinión de un sector importante en cuanto a su capacidad de movilización y presión política en la sociedad oaxaqueña. Cabe señalar que, sin proponérselo al comienzo, el desarrollo de este tema contribuyó a reconstruir la trayectoria del movimiento amplio

de mujeres oaxaqueñas. Se trata de un avance que debería ser discutido por las actoras de ese movimiento, con el fin de elaborar la historia de las mujeres en ese estado, quienes (desde los setenta) fueron pioneras, si se las compara con las de otras entidades.

Desde este prisma, que ofrece distintas miradas a un mismo fenómeno, organicé la investigación con el gran apoyo y entusiasmo de la directora del IMO y las servidoras y servidores del IMO. Ellas y ellos permitieron que Daniela Cerva, Jorge Balmaceda y Natalia Biencinto, tesantes a quienes dirijo sus documentos de posgrado, se integraran como parte de un equipo que, con mi dirección, llevó a cabo el trabajo de campo y sistematizó los resultados en los capítulos que estructuran el libro. Cada quien tiene una visión propia sobre la sociedad, sin embargo, comparten la idea de que la equidad de género es parte consustancial de la democracia moderna. Ello afirmó su compromiso con el trabajo realizado, donde no sólo avanzaron en sus proyectos académicos sino también en su conocimiento sobre la sociedad mexicana.

En este marco, los capítulos del presente libro responden a distintas dimensiones de un mismo problema. El primer capítulo relata la historia del Instituto en el contexto político del estado, con el fin de responder a una pregunta simple: ¿por qué es en Oaxaca y no en otro estado donde un instituto de las mujeres puede desencadenar un proceso de esta naturaleza? Las respuestas que ofrece el análisis sobre el contexto político del estado, el estudio de las entrevistas al equipo del IMO y al equipo del sector económico del gobierno, son complejas y apuntan a definir las condiciones de posibilidad para una política pública de dicha naturaleza, las cuales podrían ser replicadas por otros institutos. El análisis del caso señala que la experiencia contiene potencialidades de gran alcance para diseñar políticas públicas con perspectiva de género, lo mismo por las características

del equipo que conforma a éste que por las del contexto político-cultural en que dicho instituto se desenvuelve.

El segundo capítulo sistematiza la literatura contemporánea sobre la institucionalización de la perspectiva de género, y enfatiza la revisión de trabajos centrados en la elaboración de presupuestos públicos. Pese a lo extenso de la literatura, las experiencias son escasas o muy locales. Es, por tanto, difícil extraer conclusiones de otros casos que permitan su comparación con Oaxaca. Por ello, en este capítulo se incluye información de entrevistas con funcionarias y funcionarios de alta jerarquía administrativa, expertos en finanzas y presupuesto, lo que les permite identificar problemas y sus respectivas soluciones técnicas, desarrolladas ante el desafío de incluir el género en la política económica, la que, a primera vista, aparece como una actividad neutra al género. La influencia que tuvo el diplomado en las funcionarias y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de la Contraloría y del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, estas tres últimas del gobierno del estado, se recupera por medio de entrevistas que identifican los contenidos vinculados con el género que mayor impacto tuvieron en la reelaboración del presupuesto.

Los dos capítulos siguientes utilizan una metodología similar, aunque más amplia, porque se utiliza la técnica de la encuesta para detectar entre los mandos medios y operativos de las secretarías, vinculadas con la reforma al presupuesto, la forma en que los contenidos del diplomado se tradujeron en prácticas administrativas que consideraron por primera vez el género dentro del presupuesto público y la planeación del desarrollo estatal.

El último capítulo recupera la opinión de las integrantes de algunas organizaciones y grupos de la sociedad civil, preocupadas por superar la subordinación de las mujeres. La integración de este capítulo se justifica porque son dichas

agrupaciones las directas interesadas en que las políticas públicas incluyan la perspectiva de género. En términos metodológicos, las percepciones que los grupos feministas y las organizaciones de mujeres manifiestan sobre la labor del IMO y la institucionalización de la perspectiva de género en el presupuesto, permite una primera evaluación de su eficacia para responder a las necesidades del desarrollo social, así como de la agenda del movimiento de mujeres. Cabe señalar, sin embargo, que las organizaciones consideradas en este capítulo trabajan en la ciudad de Oaxaca, por lo que es preciso considerar que sus conclusiones son limitadas a este espacio.

Esta investigación no habría sido posible sin la colaboración y la buena voluntad para contestar las entrevistas —y apoyar así el desarrollo de la misma— de las personas que participaron en la integración de la perspectiva de género en el presupuesto y la planeación. Un reconocimiento especial merecen los señores, contador público Manglio Fabio Farrera Dávila, licenciado Lilio Hernández Santiago, licenciado Esdras Cruz y Cruz. También agradezco a las 64 funcionarias y funcionarios que ejercen jefaturas de nivel medio y a sus similares, 76 funcionarias y funcionarios de nivel operativo, quienes respondieron una encuesta destinada a detectar sus percepciones respecto a la incorporación de la equidad de género en la administración pública. Entre las y los funcionarios del IMO que nos proporcionaron información invaluable se encuentran: Magdalena López Rocha, Sergio Niño Ramos y Adriana Spíndola Many, sin cuyo apoyo habría sido muy difícil concretar dicho proyecto.

Con especificidad hay que decirlo, este trabajo no habría sido posible sin el apoyo de Norma Reyes Terán, quien mostró, desde el primer momento hasta hoy, un profundo respeto por el conocimiento académico, convencida de su contribución al desarrollo de la sociedad. A la directora y a su equipo les agradezco la confianza y la libertad que me

otorgaron para trabajar. Estoy convencida de que mi entusiasmo por el compromiso y la capacidad de trabajo de Norma Reyes y su equipo para contribuir al desarrollo de su país apoyando la causa de las mujeres como un asunto de interés general, no es sólo mío. Prueba de su legitimidad en el trabajo realizado, es su reconfirmación en el cargo por el gobernador recién elegido.

Finalmente mi gratitud a las integrantes de las organizaciones civiles por dar sus opiniones sobre el desempeño del IMO en cuestiones presupuestarias, así como la densa información proporcionada, la cual permitió elaborar un esbozo sobre el movimiento amplio de mujeres del estado: Grupo de Mujeres Istmeñas *8 de marzo*, Centro de Estudios de la Mujer y la Familia, A.C. (Cemyf), Grupo de Apoyo a la Educación de la Mujer, A.C. (GAEM), Casa de la Mujer *Rosario Castellanos*, Coordinadora Estatal de Mujeres Oaxaqueñas, y *Las Caracolas*, periódico feminista.

Como todas las investigaciones realizadas en El Colegio de México, ésta debe mucho al apoyo otorgado por las y los colegas y el personal de asistencia académica. Por ello agradezco especialmente el apoyo incondicional de mi asistente de investigación, Rosalba Marisol Martínez Guerrero, sin cuya ayuda habría sido imposible trabajar con un material que en sus comienzos se me hacía difícil abordar.

María Luisa Tarrés

UNA EXPERIENCIA INNOVADORA: LA INCORPORACIÓN DE LA
EQUIDAD DE GÉNERO EN LA PLANIFICACIÓN Y EJERCICIO DEL
PRESUPUESTO PÚBLICO EN EL ESTADO DE OAXACA

MARÍA LUISA TARRÉS BARRAZA¹

INTRODUCCIÓN

DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS SE HA PRODUCIDO UNA EXPERIENCIA singular por su impacto en el avance de la lucha de las mujeres en la esfera de las políticas públicas: el Instituto de la Mujer Oaxaqueña (IMO) elabora e integra un procedimiento estratégico y técnico profesional para institucionalizar la perspectiva de género (PG)² en la planificación y el presupuesto estatal. Así, desde el ejercicio fiscal del año 2003, en el estado de Oaxaca, existe una ley que controla las contribuciones de la población en materia de ingresos públicos por sexo y un diseño presupuestal que garantiza 50% del gasto público para hombres y para mujeres.

Se trata de un logro único en el país y la primera experiencia de este tipo en América Latina. Su originalidad otorga a esta experiencia un valor por sí misma y, sin duda, se constituye en un referente para las políticas públicas con PG. Sin embargo, es claro que por ser la primera, contiene también una dimensión experimental, pues el equipo del IMO, encargado de diseñarla y ponerla en práctica, se enfrentó:

a la carencia de información puntual orientada al diseño de presupuestos con enfoque de género, ya que (en este caso) no se trataba de evaluar los efectos de un presupuesto en la desigualdad entre los sexos como lo han hecho varios países en la Comunidad Europea, sino de generar un modelo que permitiera elaborar un presupuesto con perspectiva de género.³

¹ N. de E. Ver referencias de la autora en anexo al final del libro.

² N. de E. A lo largo del apartado la autora hará uso del siglema PG para hacer referencia a tal categoría.

Una iniciativa de este tipo en el ámbito de las políticas públicas merece su análisis, ya que incide directamente en la economía e involucra secretarías que han sido de las más sordas a aceptar la perspectiva de género. A diferencia de lo que sucede en la mayoría de los países, el IMO formula microestrategias encaminadas a establecer consensos, y consigue la participación activa de funcionarios de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Finanzas, Secretaría de la Contraloría, y del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade). La iniciativa es también digna de análisis porque, al plantearse como una estrategia transversal, incluye a toda la administración del estado vinculada con el presupuesto, desde el nivel estatal al municipal e impacta así a la mayor parte de las políticas públicas.

En cuanto a las condiciones que facilitaron su desarrollo, la experiencia cobra importancia si se piensa que el sistema político de ese estado mantiene una cultura corporativa, en la que el poder ejecutivo se ejerce a la antigua usanza, pese a la existencia del pluralismo partidario y de elecciones competitivas derivadas del proceso de reforma política que se implementó en el país entre 1977 y el año 2000. En el estado de Oaxaca predominan las relaciones verticales de autoridad, tanto en la sociedad como en el sistema político, y este rasgo, vivo en la cultura política de la gente común y de las elites, marca las lealtades y los mecanismos de intercambio entre los grupos, partidos de todo el espectro ideológico y, por supuesto, las relaciones políticas.⁴

³ Luis Armando Serrano López, «Evaluación de políticas públicas desde la perspectiva de género», en: Lagarde, Marcela (coord.), *Política y género*. Cuadernos Legislativos, Grupo Parlamentario del PRD LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, 2003, pág. 24.

⁴ Sobre la importancia de los tipos de autoridad prevalecientes en las distintas sociedades y las formas en que estos tipos moldean la cultura política, las contribuciones de Putman y Tarrow son centrales. El primero distingue entre redes horizontales o de compromiso cívico, en las que la

Es importante señalar que esta experiencia rompe con uno de los supuestos básicos de la institucionalización de la PG en las políticas públicas señaladas por la mayor parte de expertas y expertos en desarrollo y de las agencias internacionales preocupados por superar la desigualdad de género. Y en efecto, se estima que una de las variables decisivas para impulsar políticas públicas con enfoque de género es la presencia de un régimen democrático y de una cultura ciudadana moderna. Kathleen Staudt (1998: 85), en uno de los primeros informes sobre los contextos favorables a la integración de la PG en la institucionalidad de un país, realizado para Naciones Unidas, sostiene que «por encima de todo el éxito (de una política de género) tiene lugar en democracias genuinas pues los procesos democráticos aseguran procedimientos transparentes, opciones reales, honestidad, políticas igualitarias, fuertes organizaciones civiles». Posteriormente este diagnóstico se ratifica en numerosos documentos internacionales y nacionales, entre los que destacan los de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), que marcan la pauta del discurso para los países de la región. Así, en uno de ellos se afirma: «Un escenario democrático beneficia la institucionalización de la perspectiva de

gente participa con un estatus y poder similar, y las redes verticales que enlazan a personas desiguales que participan en relaciones de jerarquía y dependencia (Putman, 1994: 215-220). El segundo autor es, quizá, quien explica con mayor claridad la importancia de la cultura en el tipo de participación de la gente para comprender sus relaciones con las instituciones políticas en Italia. Según Tarrow, las diferencias regionales de ese país no se ubican en la participación política, que en ese país es muy alta y generalizada, sino en la presencia o ausencia de relaciones horizontales de solidaridad o verticales caracterizadas por la dependencia y la explotación. «El hombre del sur debido a una cultura de jerarquías, sea rural o urbano, busca protección y refugio en relaciones verticales como el paternalismo y el clientelismo». Ver Tarrow, Sydney (1967), *Peasant Communism in Southern Italy*, New Haven, Yale University Press; y «Patron-client Relationships in Southern Italy», en: *European Journal of Political Research* 1 (1973), pág. 3-34.

género pues no sólo mejora el acceso de las mujeres a los recursos materiales y no materiales sino también les permite ejercer sus derechos y ser reconocidas como ciudadanas» (Cepal, 2003). En suma, el supuesto es que la presencia de un régimen democrático facilita la integración de la PG en las instituciones del Estado.

Dado que la democracia como régimen político desde el punto de vista histórico nunca coincide con las virtudes de este modelo de convivencia, es preciso considerar que en el país recién se transita hacia la construcción de un sistema democrático, el cual ha privilegiado las dimensiones electorales más que los aspectos vinculados con reformas a las instituciones o a la cultura política. Más aún, el caso de Oaxaca presenta características históricas, económicas y culturales tan específicas que parece más productivo acercarse a su realidad política y desentrañar las relaciones entre las y los actores que funcionan de acuerdo con una cultura política propia en búsqueda del ideal democrático, en lugar de contrastarla con los diversos sistemas normativos de democracia para calificarla.

El escenario político y la cultura en que se genera la integración de la PG en el presupuesto y la planificación en Oaxaca adquieren interés, pues la transición democrático-electoral que se desarrolló en el ámbito de la federación posee allí características propias al combinar un sistema de partidos plural, competencia electoral, con relaciones de dependencia verticales ancladas en la legitimidad de líderes y dirigentes que, en una especie de cadena, intercambian con la sociedad recursos por apoyo político.

Paradójicamente, en ese estado las características de la cultura política facilitaron la aceptación de la propuesta del IMO y su posterior implantación gracias a que fue formulado un diseño institucional basado en criterios técnicos y académicos que se adapta al sistema político prevaeciente, con lo que se contribuyó así a la democratización de una población cruzada por la desigualdad.

Si bien esta hipótesis pareciera rechazar los contenidos normativos y valóricos del escenario donde se desenvuelven los planes y programas destinados a redefinir la orientación de los recursos, las instituciones o los proyectos de la administración de la integración de la PG, en realidad no hacen sino especificarlo. Y en efecto, hay que considerar que la integración del enfoque de género en una política pública como la que se analiza siempre se desarrolla en un escenario donde los grupos burocráticos, los aparatos administrativos y los diversos actores filtran o sesgan su instrumentación al diagnosticar e interpretar sus causas y consecuencias de acuerdo con los modelos culturales prevalecientes y los intereses en juego.

Desde que el equipo del IMO esbozó los objetivos y la misión del organismo que recién se creaba y orientaba su trabajo a la institucionalización de las políticas públicas, es claro que se propone reformar las concepciones tradicionales sobre las políticas públicas. Y ello es especialmente notorio cuando el IMO define las políticas públicas con PG como «mecanismos orientados a replantear las fronteras entre lo público y lo privado, como una estrategia de igualdad en las estructuras de poder y en el mercado y a concebir a la mujer como ciudadana»,⁵ pues se están cuestionando los significados simbólicos que organizan las relaciones desiguales entre los sexos y, al mismo tiempo, los argumentos que avalan las decisiones políticas tradicionales.

El interés de la acción del IMO radica en que desde un comienzo privilegió las reformas a los organismos del estado y de las políticas gubernamentales, concentrándose en influir en las esferas de decisión. La estrategia consistió primordialmente en presionar a las elites y obtener consensos en distintos ámbitos del estado para lograr decisiones y establecer su agenda.

⁵ Ver «Misión del IMO» y «Un año de acciones para construir la equidad. Informe del primer año de trabajo 2000-2001», Norma Reyes Terán en: <http://www.imo.org.mx/imo.html>.

Uno de los principales objetivos del equipo del IMO fue que el presupuesto con enfoque de género tuviera carácter universal. La opción de rechazar los programas etiquetados o focalizados que definen a la mujer como carente, sólo desde la pobreza, y evitar confundirla con los roles reproductivos de madre-esposa-ama de casa que la victimizan y la anulan como ciudadana o trabajadora, se constituyó en uno de los argumentos clave para justificar la creación de una política pública novedosa que concibe a mujeres y hombres como personas que inciden, tanto en la esfera reproductiva como productiva de la vida de una sociedad. Esta opción presentó además una serie de ventajas que facilitaron su aceptación entre las y los actores del sistema político y de la administración pública, las siguientes características:

- a) Se trata de una política que no requiere de recursos adicionales para ser llevada a cabo, pues su diseño y puesta en práctica necesita sobre todo de consensos para realizarse.
- b) No genera conflictos con otras instancias de la administración pública o los disminuye a una mínima expresión, pues se elige no competir por los presupuestos etiquetados o focalizados para la mujer que éstas gestionan. Por el contrario, gracias a esta opción esas instancias buscaron el apoyo del IMO para conocer y manejar la PG y lograr una aplicación eficaz de esos recursos.
- c) Las reformas planteadas alrededor del presupuesto se encuentran en el ámbito de las decisiones del poder ejecutivo, principal aliado del IMO.

La selección de los objetivos contenidos en la misión del IMO, las acciones llevadas a cabo para lograrla y la postura sobre la teoría de género que manejan las y los integrantes del equipo, se sustenta en una formación académica de alto nivel en el área de ciencias sociales, en una lectura actualizada sobre teoría de género y en un interés compar-

tido por el desarrollo sustentable de su estado. El capital educativo proveniente de la academia y la eficiente gestión del equipo del IMO contribuyeron a definir un estilo de gestión institucional sólido para el diseño de políticas públicas dirigido «hacia arriba» (Zaremborg, 2004), es decir, orientado a reformar las instituciones estatales.

Esta lógica tuvo algunos costos, sobre todo durante el primer año de su gestión, pues los alejó de las organizaciones civiles, de las bases del movimiento de mujeres, porque es probable que durante este tiempo estuvieran concentrados más en definir su identidad como organismo técnico autorizado en temas de equidad de género en los ámbitos del ejecutivo, legislativo y judicial, que en cultivar sus relaciones con la sociedad civil. Posteriormente, los logros obtenidos por el IMO y los esfuerzos de las y los funcionarios por reparar este vacío se traducen en un reconocimiento por parte de las organizaciones de mujeres así como de diversas representantes del poder legislativo (ver Biencinto, capítulo 6).

En este marco, el presente trabajo se organiza así: en una primera parte se plantearán algunas ideas sobre el significado de la institucionalización de la perspectiva de género, una noción difícil de definir y operacionalizar cuando se trata de integrar la igualdad de oportunidades por medio de políticas públicas con el fin de modificar las causas que propician la subordinación de la mujer y las relaciones asimétricas de género. También aquí se describirá con cierto detalle el proceso seguido, asumido para la creación y el desarrollo del IMO, así como las fases técnicas y políticas que requirieron el diseño y puesta en práctica de la reforma al presupuesto anterior. En una segunda parte, se identificarán algunos de los factores que permiten explicar por qué en Oaxaca, a diferencia de otros estados, fue posible aprobar un presupuesto con perspectiva de género. Finalmente, y a manera de hipótesis, se concluirá con una discusión sobre los criterios derivados de la experiencia del

IMO que posteriormente podrían ser elaborados por organismos similares para desarrollar políticas públicas con perspectiva de género.

PRIMERA PARTE. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Decir que las reformas institucionales alteran el comportamiento es una hipótesis, no un axioma.

Putnam, 1994

HASTA HOY LA DISCRIMINACIÓN DE LA MUJER ESTUVO FUERA DE LAS políticas públicas de desarrollo, pues éstas no consideraban las articulaciones entre ámbitos privado y público, entre familia y espacio laboral, entre trabajo doméstico y remunerado, ni tampoco las percepciones y valores de las mujeres y de los varones en los espacios donde han venido desempeñando sus actividades. Por tanto, las políticas públicas orientadas al desarrollo no consideraban ni las necesidades ni los aportes de las mujeres al desarrollo de sus países. Las mujeres no se contaban, al punto de no aparecer en las estadísticas nacionales salvo como madres reproductoras.⁶

A partir de la reunión de Beijing, en 1995, el movimiento feminista y de mujeres aporta un discurso que ofrece valiosas ideas para generalizar e institucionalizar la perspectiva de género con el propósito de lograr la equidad entre los sexos. Muy pronto estas ideas, reconocidas desde mediados de los años 70 por Naciones Unidas, son retomadas por las agencias y los bancos de desarrollo internacional y son aprobadas por los gobiernos nacionales, que las integran poco a poco en sus agendas. Estos acuerdos debieron

⁶ Al respecto, es de gran interés revisar la evaluación pionera que se ha hecho sobre las políticas sociales destinadas a las mujeres por el Estado mexicano, durante la etapa del desarrollo estabilizador. Ahí se demuestra con nitidez que en esos años hubo una importante inversión para proteger a la mujer en sus roles de madre y esposa (Riquer, Tuñón y Velásquez, 1990).

traducirse en reformas a las concepciones convencionales sobre políticas públicas y políticas de desarrollo nacionales. La presión de los movimientos y organizaciones de mujeres desde 1995 contribuyó a que el otorgamiento de fondos para el desarrollo empezara a estar condicionado a la inclusión de la equidad de género en las solicitudes presentadas por los gobiernos y las organizaciones civiles.

El interés de los gobiernos por estimular políticas que incluyan la equidad de género, tal como lo planteó Staudt (1998), depende de las orientaciones ideológicas de quienes están en el poder y que se intensifica con la presencia de movimientos feministas y de mujeres organizadas, así como de una cultura democrática que privilegie la igualdad y la tolerancia.

El desafío planteado por las reformas a concepciones y prácticas institucionalizadas no es fácil de solucionar, pues las políticas basadas en la equidad de género alteran el orden social que hasta ahora ha negado a las mujeres ciertos recursos, recompensas y reconocimientos que los hombres han obtenido como si fuera un hecho natural y no social o culturalmente construido. La puesta en práctica de la PG significa entonces reformas orientadas a cambiar valores, normas, procedimientos y reglas que conforman los patrones de comportamiento de los individuos, de las organizaciones y de los organismos donde se definen las decisiones y la conducta de los gobiernos y la sociedad.

El hecho de que un gobierno impulse políticas públicas derivadas de compromisos internacionales y de presiones de movimientos y organizaciones locales, implica cambiar el orden institucional prevaleciente. Y, en efecto, la traducción del mandato internacional puede significar la creación de organismos nuevos; la reasignación de responsabilidades y poder de ciertos organismos de gobierno hacia otros, la inclusión de nuevos actores sociales, nacionales e incluso internacionales en el diseño, ejecución o evaluación de los procesos (Incháustegui, 1999: 96-97). Por tanto, el proceso

de institucionalización es un asunto complejo que provoca resistencias, pues no sólo apunta a cambiar pautas de comportamiento establecidas en la vida cotidiana del orden estatal —que regula las actividades de una sociedad por medio de jerarquías legales, burocráticas y administrativas—, sino también el universo simbólico en que se asienta.⁷ Y esto es así porque el orden institucional estatal, como otros órdenes institucionales (mercado, familia, religión), es al mismo tiempo un sistema simbólico y un conjunto de prácticas materiales. En consecuencia, las reformas orientadas a la incorporación de la equidad de género, no se reducen a cambiar procedimientos o a redefinir ciertas reglas organizacionales. Por el contrario, también forman parte de un proceso simbólico, pues cuando se aplican paralelamente se estimula la creación de una cultura alternativa a la hegemónica en la que los seres humanos fueran reconocidos y valorados sin distinción de su sexo.

De este modo, la inclusión de la PG en las políticas públicas implica nada más ni nada menos que modificar el equilibrio tradicional, en las dependencias que integran el orden político-administrativo del estado, para llevar a cabo un cambio socio-cultural que cristalice en comportamientos que consideren como natural la equidad de género.

LA EQUIDAD DE GÉNERO Y LOS OBSTÁCULOS PARA IMPLANTARLA

El asunto de las políticas públicas con perspectiva de género ha enfrentado obstáculos para su puesta en práctica pese a que desde la formación del Instituto Nacional y de

⁷ Desde un punto de vista teórico, es preciso considerar que «estas lógicas institucionales están simbólicamente fundamentadas, organizativamente estructuradas, políticamente respaldadas y técnica y materialmente constreñidas, por lo cual poseen límites históricos concretos» (Friedland Roger y Robert R. Alford, «La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales», revista *Zona Abierta*, número 63-64, 1993, pág. 183).

los institutos estatales, el discurso se ha generalizado y hay avances especialmente en la legislación. El problema es que no obstante su difusión, o quizá por ello mismo, en muchos lugares del país la PG no se incluye en los procesos de reforma o modernización llevados a cabo por el sector público estatal o por el sector privado. En parte esto obedece a cuestiones ideológico-religiosas enraizadas en ciertos sectores de la elite y de los sectores populares o a un desconocimiento de sus significados para el desarrollo. Pero también se debe a resistencias culturales y burocráticas difíciles de superar por la falta de información sobre las mujeres y el escaso conocimiento sobre género que tienen las diseñadoras y diseñadores de políticas públicas, las funcionarias y funcionarios y las autoridades. La resistencia impide comprender que el enfoque de género no sólo significa dar cuenta de la situación de las mujeres en distintos ámbitos de la economía, la sociedad o la política, sino que también contribuye a un mejor conocimiento de la realidad, al abrir la posibilidad de perspectivas teóricas, prácticas y políticas públicas de desarrollo que consideren a la sociedad como un conjunto donde es un hecho la participación de las mujeres.

La tarea no es fácil, pues hasta ahora ellas fueron invisibilizadas por el conocimiento y por aquellos que preocupados por el desarrollo de sus sociedades, confundieron lo humano con lo masculino. Esta confusión llegó hasta un grado inconcebible, ya que se carecía y se carece de una descripción cuantitativa mínima sobre la participación femenina en la vida privada y especialmente en la pública. La falta de un registro de la participación de las mujeres en los distintos ámbitos de la sociedad es hoy uno de los obstáculos que no ha logrado ser derribado, aun con el avance que en este sentido se ve reflejado en las estadísticas nacionales —las cuales desde hace algunos años tienden a ser desagregadas por sexo. Así, existen vacíos en los conceptos de comportamiento macro, en especial en sectores no sociales (economía, hacienda, relaciones internacionales,

defensa, seguridad pública, etc.), donde todavía no se tiene un panorama para diagnosticar la condición de la mujer y las relaciones de género que ahí predominan. En los conceptos de comportamiento micro recién comienza a desentrañarse la lógica de las relaciones entre géneros y generaciones en la familia, en el lugar de trabajo, en la comunidad.

Esta tarea de registro —necesaria para evitar la invisibilidad de las mujeres e indispensable para desarrollar indicadores de género— constituye la base para el diseño de políticas equitativas tendientes a romper con las desigualdades derivadas de la condición de género.

Para ello se introducen nuevos criterios que cuestionan la distribución del poder y los recursos entre los sexos, incorporan las necesidades de las mujeres y estimulan su autonomía con el fin de lograr la equidad de género. Más allá de las resistencias que las y los distintos actores oponen a la incorporación de criterios destinados a estimular la libertad de las mujeres, en particular, y sin duda, la hegemonía de la cultura tradicional (que considera como normal la subordinación de la mujer y la supremacía de los varones), es uno de los obstáculos más difíciles de superar, pues la gente común lo ha internalizado como un hecho natural y, por lo tanto, no modificable. Un cambio cultural y de mentalidad requiere de plazos muy largos para incidir en el comportamiento, incluso si se enfrenta a procesos de sensibilización o educación distinta.

Por ello, y para incidir en este proceso, los institutos de las mujeres en el ámbito nacional y estatal se orientan a promover, por medio de diversos mecanismos, la equidad de género y la igualdad de derechos y oportunidades en las políticas públicas. Se trata de cambiar las reglas del juego, es decir, los procedimientos que configuran las identidades, las decisiones y las estrategias de las y los actores para lograr nuevos acuerdos sobre la inclusión de las mujeres y lograr la equidad.⁸

⁸ Esta estrategia para reformar las instituciones de gobierno supone una lógica más o menos así: demandas sociales → interacción con → gobierno

La idea es que estos criterios se institucionalicen, es decir, se integren en los objetivos, en las actividades, en el conjunto de reglas formales (leyes, reglamentos, acuerdos, convenios, contratos) e informales (confianza, lealtades, principios éticos), así como en los mecanismos de ejecución y control de los organismos estatales encargados de las políticas públicas.

La institucionalización de la PG es un proceso que se enmarca en un esfuerzo por cubrir todas las políticas públicas del país, en las cuales se redefinen valores, prácticas y procedimientos administrativos. Las políticas públicas en este sentido son intersectoriales, y en su formulación participan quienes las elaboran y quienes las demandan. Así, la institucionalización depende —en última instancia— de la apropiación que funcionarias y funcionarios, amén de la sociedad civil hagan de la PG y del valor que se otorgue a la equidad en la sociedad y en el sistema político. Por esto es importante considerar que el éxito de una política pública no depende solamente de la introducción de un diseño institucional adecuado, sino también del contexto social y político donde operan las instituciones (Putman, 1994). En la práctica, instituciones formales similares funcionan y obtienen resultados diferentes en contextos diferentes. Con esto queremos decir que no basta una buena ingeniería institucional, también cuenta el contexto y la cultura de género de sus actores, mujeres y hombres, que en él participan. Su permanencia como principio y como objetivo de las organizaciones y su influencia en el comportamiento de las y los funcionarios de la administración y de las y los actores sociales definirá en gran medida el compromiso que a largo plazo otorga la sociedad y el Estado a la PG.

De ahí que los acuerdos internacionales, nacionales, estatales o locales para poner el tema de género en la agenda

→acuerdos y definición de una agenda→implantación de una política pública→cambio en una o más reglas→cambio en comportamiento de actores.

pública no son suficientes. La agenda de género se encuentra inserta en un sistema político, en una administración pública y en una sociedad que la somete a presiones constantes. Las mujeres se movilizaron y lograron ponerla entre las prioridades del gobierno. Sin embargo, para mantenerla en el tiempo y darle sustentabilidad, se requiere de instituciones que aseguren su legitimidad, de actores, mujeres y hombres que la conviertan en decisiones políticas, en leyes y normas universales, en prácticas administrativas y en acciones prioritarias que abarquen desde niveles nacionales hasta locales. También la sustentabilidad se asegura con la presencia de un movimiento social que presione y evalúe constantemente la pertinencia de las decisiones relacionadas con la agenda acordada.

En suma, la implantación de la agenda de género enfrenta una carrera de obstáculos que empieza en la mayoría de los casos con la necesidad de generar información básica sobre las características de la posición asumida de mujeres y hombres en la sociedad, continúa con la creación de organismos que promueva la agenda de género desde niveles nacionales hasta locales y, en principio, termina con la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas administradas por las distintas secretarías del gobierno. Sin embargo, cabe recordar que, incluso, si se cumple con todas estas condiciones, una reforma de este tipo implica un cambio de mentalidad en la sociedad que legitime la redefinición de las relaciones de género. Por ello, el trabajo de los institutos y de los movimientos sociales debe orientarse a transformar no sólo las prácticas, sino también el universo simbólico predominante en la sociedad y el Estado.

EL INSTITUTO DE LA MUJER OAXAQUEÑA: ORIGEN, DISEÑO Y DESARROLLO DEL PRESUPUESTO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

La experiencia del IMO ubica en un rango histórico los acuerdos expresados en la agenda de las mujeres, lo cual permite

reflexionar sobre las condiciones que han hecho posible modificar el sistema de planeación y presupuesto en el estado de Oaxaca para identificar y comprender cómo superar los nudos de la inequidad de género y acceder a los recursos sociales y económicos. Se trata de un caso que permite observar con cierta claridad el contexto en que se institucionaliza una política pública con PG, así como las condiciones internas que facilitaron el posicionamiento de un organismo estatal nuevo en la administración pública para lograr con éxito las metas que se propuso.

El Instituto de la Mujer Oaxaqueña (IMO) se funda el 23 de diciembre de 2000 y sustituye a la Coordinación de la Mujer Oaxaqueña (Codemu), un órgano auxiliar del gobierno del estado, formado en 1998.

A diferencia de la Codemu, el IMO se crea por un decreto del poder ejecutivo que lo define como una instancia con carácter jurídico reconocida por la administración pública nacional al otorgarle las funciones de organismo público descentralizado y con la misión de elaborar políticas públicas con enfoque de género que reconozcan la condición social, económica y jurídica de las mujeres en el estado.⁹

En febrero del año 2001, Norma Reyes Terán asume la dirección del IMO, del que se separa en diciembre de 2004 debido a que termina el periodo de gobierno de José Murat Casab —éste la nombró durante su mandato—, y porque las

⁹ Un Organismo Público Descentralizado (OPD) es una figura administrativa cuyas funciones por ley consisten en la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Los OPD tienen un manejo administrativo autónomo y responsable en las tareas que se proponen y están concebidos para descargar de «nuevas tareas o funciones» a la administración pública tradicional. Una de sus limitaciones es que son subordinadas a la administración pública, de ahí que por ley no pueden sustituir sus funciones. Su papel se restringe entonces a proponer acciones que habrán de ser incorporadas por la administración pública, la cual tiene la facultad de decidir.

reglas no escritas señalan que las y los funcionarios que ocupan cargos altos y/o de confianza deben renunciar cuando finaliza un periodo de gobierno.¹⁰

El IMO se crea durante el tercer año de gobierno, cuando José Murat, en una comparecencia en la Cámara de Diputados de la ciudad de México, coincide con los planteamientos sobre la situación de Oaxaca que Norma Reyes exponía como diputada federal de su estado.¹¹ La concordancia de opiniones, en un momento de tensión entre las elites priístas del estado, permite un acercamiento formal entre dos personas que, pese a militar en partidos políticos distintos, se conocían gracias a vínculos con terceros y por provenir de regiones próximas dentro de su estado.¹²

Probablemente durante aquella tensa sesión de la Cámara, el gobernador encontró en Norma Reyes a la persona que buscaba para dirigir el ahora Instituto de la Mujer Oaxaqueña que exigían las organizaciones feministas y de mujeres agrupadas en el Movimiento Amplio de Mujeres Oaxaqueñas (ver Biencinto, capítulo 6). Aunque la formación de un instituto se hubiera podido salvar con una oficina o coordinación, como se ha hecho en otros estados del país, es claro que la opción del gobernador, además de responder a las presiones del movimiento obedecía también a otras razones. La figura de instituto se constituía en una plataforma importante para integrar la perspectiva de género en las políticas públicas estatales y equipararlo, de esta manera, con el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 que

¹⁰ Después de las nuevas elecciones para gobernador, asume este cargo Ulises Ruiz Ortiz (2004-2010) del PRI, quien ratifica a Norma Reyes en su calidad de directora del IMO, tal como se señaló antes.

¹¹ El 28 de febrero de 2001, Norma Reyes solicita licencia indefinida, para separarse del cargo de diputada federal, a la Cámara de Diputados (*Gaceta Parlamentaria*, año IV, número 697, miércoles 28 de febrero de 2001).

¹² El gobernador José Murat es un antiguo militante del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Norma Reyes fue elegida diputada federal con el apoyo del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

incluía la equidad de género como una de las condiciones para obtener apoyo y financiamiento. Su creación incorporaría a Oaxaca al orden internacional, cuestión que el gobernador aprecia, conoce y maneja por su trayectoria política y profesional en el área de las relaciones internacionales. Además, el nombramiento de una militante del PRD daba una cierta pluralidad política a su gabinete al incluir entre las y los funcionarios de alto nivel a personas de otros partidos.

Pese al costo político partidario y a las críticas que acarrearía la decisión de trabajar con un gobierno al que se había opuesto, la futura directora del IMO aceptó la propuesta sin muchas dudas, pues logra negociar en buenos términos, con el representante del ejecutivo, los apoyos necesarios para su gestión. Para Norma Reyes regresar a Oaxaca con ese respaldo significaba continuar trabajando sobre cuestiones de género en un terreno conocido, sin los prejuicios sexistas y sin los conflictos que enfrentó con ciertos grupos de su partido durante el periodo en que ocupó el cargo de elección popular federal.

La creación del IMO es resultado también de las persistentes movilizaciones del Movimiento Amplio de Mujeres Oaxaqueño (cuyos orígenes contemporáneos son, si no anteriores, paralelos al menos al de la ciudad de México), el cual desde los noventa demandaba la formación de un organismo estatal para las mujeres. Asimismo, la fundación del IMO está marcada por factores internacionales¹³ y

¹³ Naciones Unidas se preocupa por la condición de la mujer desde el año de 1952, cuando compromete a los gobiernos y países a firmar la Convención a Favor de los Derechos Políticos de la Mujer, que acelera el reconocimiento de su derecho al voto. Posteriormente hubo reuniones destinadas sólo a debatir sobre la condición de la mujer que integran la condición de género, entre otros temas de importancia internacional. Así, las reuniones más importantes se desarrollaron en México (1975), en Copenhague (1980), Nairobi (1985), Río de Janeiro (1992), Viena (1993), El Cairo (1994), Belem do Pará (1994), Copenhague (1995), y el Foro de Beijing (1995).

múltiples reuniones entre feministas y mujeres mexicanas que logran definir una agenda conjunta para las elecciones presidenciales del año 2000.

Este escenario abre oportunidades a las y los actores de la sociedad y del sistema político para generar consensos y crear las condiciones necesarias para establecer la agenda de género en los organismos administrativos de los tres poderes del estado. El encuentro entre un gobernador —que proyectaba formar una institución promotora y coordinadora de una agenda orientada a la equidad de género— y una diputada con experiencia política estatal y federal —que previamente se había preocupado en su estado por las cuestiones de género—, se convierte en la clave para desencadenar en Oaxaca un proceso cuyos resultados han sido exitosos.

Durante la corta gestión de Norma Reyes como directora, de 2001 a 2004, el IMO se constituyó no sólo en la institución de alto perfil que ahora es, sino que también logró definir una posición en el espacio público-político y su reconocimiento por el aparato administrativo del gobierno estatal pero también nacional, al mismo tiempo que realizó investigaciones y estudios para conocer la condición de las oaxaqueñas, sus problemas y posibles soluciones. Ello no sólo permitió avanzar en la elaboración de un sistema de registro, seguimiento y evaluación estadística sobre distintas dimensiones que caracterizan la condición de mujeres y hombres desde una perspectiva teórica y metodológica coherente, sino también preparar el Programa Estatal de la Mujer 2002-2004, cuyas propuestas fueron plasmadas en el Plan de Desarrollo Estatal. Convencidos de que «toda política pública deber estar sustentada en el conocimiento» (Serrano, A., *op. cit.*: 18), el IMO plasmó en su organigrama un área de investigación dedicada a producir, promover y financiar proyectos y estudios para fundamentar las políticas públicas que debían ser desarrolladas, cuya



Fuente: «Decreto mediante el cual se crea el organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio denominado Instituto de la Mujer Oaxaqueña».

función se reveló central en la estructura de la organización y se constituyó en un pilar para los fines propuestos, tal como se puede observar en el organigrama básico del IMO.

Durante los primeros meses, el personal del IMO debió establecer y adaptar, en su interior, las funciones organizacionales para cumplir con su misión en las estructuras que modelan el trabajo de la administración pública. Las primeras propuestas de organización interna fueron rechazadas por las autoridades, pues no correspondían con las establecidas, especialmente cuando se incluyeron las tareas de investigación, necesarias para fundamentar empírica y teóricamente las decisiones. Entonces se les criticó por ser académicos, sin comprender que los diseños de políticas públicas y las reformas institucionales requieren de estos insumos para el logro y evaluación de resultados. Con el tiempo, el equipo del IMO logró adaptarse a los requerimientos burocráticos, las autoridades reconocieron el papel del conocimiento en la eficiencia institucional, aceptando el organigrama anterior.

En este sentido, el IMO se distingue de las instancias, secretarías, programas, coordinaciones, oficinas o institutos orientados a promover los objetivos del Plan Nacional para la Mujer (Proequidad) en otros estados de la República —que se comprometieron a incorporar los Acuerdos de Beijing de 1995 en los planes de desarrollo estatal—, en el hecho de que su trabajo no sólo se fundamenta en un estilo de gestión que valora las reglas de las políticas sociales que incluyen diagnóstico, planificación, monitoreo y evaluación, sino que también integra la reflexión académica y la investigación. Esta tarea adquiere importancia en el cumplimiento de la misión del Instituto, pues no se restringe al desarrollo de la información empírica necesaria para fundamentar o evaluar las decisiones de programas y políticas públicas, sino también para construir argumentos que legitiman la equidad de género como problemas a considerar en la agenda pública y gubernamental.

La experiencia del IMO también se aleja de la de otras instancias similares cuando rechaza llevar a cabo acciones de tipo asistencial a través del control de proyectos etiquetados para mujeres que:

(...) contravienen las disposiciones internacionales sobre equidad de género al definir a las mujeres como minorías o grupos vulnerables a las que se les aplican programas “altruistas” pervirtiendo el deber ser de los institutos y evitar el costo que significa realizar transformaciones estructurales (entrevista 1).

Con su proyecto, el IMO elude las prácticas clientelares tradicionales, ya que:

(...) empañan la imagen de algunos organismos, provoca competencia y conflictos por los recursos destinados a la mujer en otras dependencias de gobierno y desvían las energías de lo prioritario que es asumirse como gobierno e im-

pulsar la institucionalización de la perspectiva de género dentro del aparato público del estado para incidir en un desarrollo democrático y sustentable (entrevista 1).

Así, el modelo institucional del IMO se define como «una instancia coordinadora de acciones para que la totalidad de las entidades y dependencias de la administración pública y local planifiquen y ejecuten sus acciones desde la PG». ¹⁴ El IMO otorga información y conocimientos sobre equidad de género a las distintas entidades del aparato público para que incrementen sus competencias técnicas y logren transversalizar la PG en las políticas públicas del estado, con lo que se hace obligatorio que cada acción pública planificada cumpla al menos con los siguientes criterios para recibir financiamiento:

- a) visibilizar a las mujeres
- b) disminuir la brecha de la desigualdad de género
- c) construir la ciudadanía integral de las mujeres

De este modo, las dependencias que no respetan estos criterios en sus proyectos o programas no tienen autorización, pues así lo exige la ley. El IMO es el organismo encargado de certificar el cumplimiento de estos criterios por parte de las distintas instancias del aparato público.

La primera acción del IMO dirigida a la administración se concentra en la formulación de un Programa Estatal de la Mujer que privilegia la generación de políticas públicas transversales con PG, convirtiéndose luego en el primer Instituto del país que la incorporara en la planificación del desarrollo y el ejercicio del presupuesto público de un estado.

¹⁴ Ver Decreto que crea al IMO. Constitución Política del Estado con fundamento en los artículos 80, fracción IX; 1º, 3º y 19, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado; y 1º y 2º, fracción 1, 7, 20, 30, 31 y 32 de la Ley de Entidades Paraestatales.

Se trata de un logro que impacta el orden macroeconómico, y ofrece la posibilidad de incidir en las decisiones del más alto nivel sobre el comportamiento económico y social de un estado, el cual por sus dimensiones demográficas, económicas, políticas y culturales influye en el desarrollo social y económico.¹⁵

El IMO se propuso una reforma que poco a poco involucró a las secretarías clave del estado, tanto porque es allí donde se controla el destino de 80% del presupuesto estatal, como porque sus funcionarias y funcionarios son los que están directamente involucrados en las decisiones sobre esta materia.

La reforma referida a la integración de la PG en el presupuesto fue un proceso que incluyó distintas etapas y diversos actores institucionales en su puesta en práctica, tal como se verá más adelante. El equipo del IMO se preocupó además por asegurar la sustentabilidad de las propuestas y acuerdos aprobados por el ejecutivo estatal, en tanto que política pública, más allá del mandato del gobernador que los había apoyado.

Se trató de consolidar la permanencia de los logros obtenidos gracias a una gestión exitosa pero difícil de repetir por las circunstancias en que se desarrolló. Por ello, el equipo —desde muy temprano, en noviembre de 2001—

¹⁵ Para darse cuenta de estas dimensiones, baste señalar que Oaxaca tiene 3 millones 438 mil 765 habitantes, 38% tiene menos de 15 años. Su tasa de crecimiento anual es de 1.32%. Sus actividades económicas principales son la agricultura y la forestal, donde se concentra 50% de la PEA, siguiéndole el sector servicios con 18%. Esta situación señala que la mitad de la población realiza actividades de muy bajos ingresos destinados al autoconsumo y posee bajos niveles de educación, pues 21.6% de la población es analfabeta, lo que contrasta con 9.5% de analfabetos en el ámbito nacional, que lo hace uno de los estados con mayor pobreza en el país y expulsor histórico de mujeres y hombres migrados hacia otros estados de la República y sobre todo a Estados Unidos.

La entidad se divide en ocho regiones y es la que tiene el mayor número de municipios en el país (570). Esta fragmentación tiene orígenes históricos relacionados con la presencia de 13 comunidades étnicas y una resistencia comunitaria por la autonomía ante las autoridades regionales y estatales, negociada constantemente, (INEGI, *Censo de población, 2000*).

elabora un proyecto de ley que incorpora la PG en la planificación del desarrollo y en el ejercicio del presupuesto público para ser presentado al poder legislativo, el cual es aprobado por el Congreso del Estado de Oaxaca el 15 de agosto de 2004. Desde esa fecha se institucionaliza el proyecto contenido en la misión del IMO.

Las etapas del presupuesto

Para comprender el modo en que se desarrolló el proceso de elaboración de la política pública analizada, es preciso tener en cuenta dos factores que lo diferencian de otras experiencias, especialmente de las europeas. En primer lugar, hay que considerar que en un sistema político vertical, el apoyo del ejecutivo tiene un fuerte significado para las y los actores de la administración, del poder legislativo y judicial que participan. De este modo, su lógica es diferente a la de un sistema político donde los distintos poderes y el aparato administrativo gozan de mayor autonomía. Aunque en Oaxaca, pero también en el resto del país, se han producido cambios en las formas de ejercicio del poder político, gracias a las elecciones libres, es todavía evidente el papel central del poder ejecutivo, lo mismo en las decisiones que en la influencia que ejerce en su implantación. Ello provoca un efecto inesperado que se manifiesta en una administración pública flexible a las decisiones provenientes de quien considera la autoridad, mostrando una gran creatividad y capacidad de adaptación. En segundo lugar, tal como se muestra posteriormente, la experiencia del IMO, quizá por su inexperiencia burocrática, permite reflexionar sobre las etapas que definen una política pública para ser exitosa.

Es en este escenario donde el IMO impulsa la incorporación de una política pública con PG que tiene la ventaja de ser transversal y abarcar a toda la administración estatal.

Las políticas públicas se definen desde un punto de vista muy general, como todo aquello que los gobiernos deciden

hacer o no hacer, ya que la decisión de no intervenir también tiene consecuencias sociales y políticas. Dentro de la gama de tipologías sobre políticas públicas podemos señalar una muy sencilla, que permite distinguir entre políticas distributivas que implican la aportación de nuevos recursos a individuos o grupos y las políticas regulativas que se orientan a la creación de nuevas leyes o nuevas situaciones jurídicas. Dado que la política de presupuesto con PG no significa asignar nuevos recursos a las mujeres debería considerarse regulativas si se tiene como referencia el presupuesto general del estado. Sin embargo, el hecho de que la ley obliga a que el gasto público se distribuya con equidad entre los géneros, considerando además la edad y el tipo de localidad, es muy probable que tenga efectos distributivos, pues las estadísticas muestran que las mujeres están desfavorecidas con respecto a la asignación del gasto público. De este modo se puede afirmar, en un primer momento y hasta que haya evaluaciones posteriores precisas, que los presupuestos con perspectiva de género en Oaxaca son una política pública regulativa con efectos redistributivos.

Aunque los manuales orientados al diseño institucional de las políticas públicas definen secuencias para su diseño e instrumentación, la experiencia en Oaxaca enseña que hay superposición de etapas. Y en efecto, las acciones de los equipos técnicos que identifican el problema, toman decisiones, implementan y evalúan, en la práctica se mezclan con acciones estratégica en los ámbitos político y social orientadas a consolidar las etapas técnicas, a difundir los avances para legitimarse y fortalecer la identidad y espíritu de grupo de las y los funcionarios que forman parte de los equipos que participan en el proyecto.

Si bien la formulación y aplicación de esta política se fundamentó en los conocimientos profesionales de las funcionarias y funcionarios a cargo del proyecto, no hay duda de que para el equipo del IMO significó elaborar una microestrategia y un estilo de gestión racionalizada alre-

dedor del presupuesto, tarea difícil, ya que, al no existir experiencias previas, el equipo comprometido en el proyecto debió desplegar una gran imaginación para adaptar nociones muy generales a la realidad político administrativa estatal, y poner a prueba su pericia técnica y profesional al enfrentar un problema nuevo.¹⁶

Además de los conocimientos técnicos y de la habilidad política, la introducción de la PG en el presupuesto requirió de la participación de una red de actores institucionales de alto nivel en las distintas etapas desde que surgió la idea.

Es importante señalar la constante participación del gobernador durante el proceso, pero sobretodo cuando arrancó el proyecto, pues: «Hizo una junta de gabinete, dio la orden y dijo: «de aquí en adelante el presupuesto se va a hacer con perspectiva de género. ¿Cómo le van a hacer? Es problema de cada quien, de ustedes, cada quien en su función, tienen que manejarlo, tienen que incluirlo» (entrevista 2).

Si el gobernador no hubiera comprado este proyecto, si él no lo hubiera hecho propio, si no hubiera esa voluntad, no nos hacen caso, pues en cuestiones de presupuesto en general y sin referirme a la perspectiva de género, es la autoridad máxima, que es el gobernador quien decide. Entonces de ahí emana la fuerza de esta decisión, pues esa instrucción debe ser cumplida por las distintas secretarías (entrevista 2).

Después de esta reunión ministerial se crea una comisión *ad hoc*, formada por funcionarias y funcionarios del IMO, de la Secretaría de Finanzas, de Contraloría, de la Secretaría de Hacienda y del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade), la cual se encargó del diseño de criterios

¹⁶ Aunque en otros países como Sudáfrica, Suecia, Portugal, Finlandia y Australia, ha habido intentos por incidir en los presupuestos y en programas de desarrollo (ver Daniela Cerva, capítulo 3 y 4), estos son sectoriales (educación, salud, empleo) o afectan ramas específicas de la economía (turismo en Ecuador, salud en Argentina).

y de formular las distintas etapas para elaborar un presupuesto estatal con PG que abarcaría toda la estructura de gobierno y, en teoría, alcanzaría los municipios, los cuales, debido a su autonomía, tendrían la facultad para decidir si aceptaban o no esta política pública.

La puesta en práctica de este proceso no ha estado exenta de obstáculos, los cuales varían desde la presencia de una cultura conservadora que rechaza la noción de género o la necesidad de un cambio en las relaciones entre los sexos, pasa por una incompreensión de importantes sectores de la sociedad civil que desconfían de cualquier acción proveniente del gobierno o del Estado, y debe enfrentar, incluso, problemas derivados de las rutinas administrativas y de las resistencias burocráticas a la incorporación de nuevos mecanismos y procedimientos en el trabajo.

Pese a ello, desde que se propuso incidir en todo el aparato gubernamental, la acción del IMO se orientó a difundir sus propuestas por medio de un programa de cursos, conferencias y diplomados dirigidos a sensibilizar a los distintos grados de autoridad de la administración pública para institucionalizarlas con la participación de los funcionarios que la aplicarían.

Entre las acciones que mayor impacto tuvieron, por sus consecuencias posteriores, se encuentra el «Diplomado sobre Políticas Públicas y Equidad de Género», dirigido a funcionarias y funcionarios estatales (ver Cerva, capítulos 2 y 3; y Jorge Rodrigo Balmaceda, capítulo 4), cuyo diseño y ejecución sobrepasó los cursos orientados con este propósito. Ese diplomado se distingue, lo mismo por los supuestos que lo fundamentan y por los criterios utilizados para seleccionar a las personas que participan, así como por el trabajo paralelo que realizan funcionarias y funcionarios del IMO para comprometer a las y los alumnos con la puesta en práctica de acciones que posteriormente debían llevar a cabo en sus dependencias.

Ya lo veremos más adelante, el proceso educativo para difundir la perspectiva de género se basa en la teoría constructivista de la educación, que concibe el aprendizaje como una construcción personal. En este modelo, alumna-alumno (funcionaria-funcionario público), en interacción con su profesora-profesor aprende un contenido potencialmente significativo (la perspectiva de género), lo vincula al conocimiento que posee sobre su medio social (administración pública) y genera ideas como esquemas de acción que le permiten desplegar alternativas para entender, explicar y resolver problemas (una política pública con PG). En esta escuela, las estrategias didácticas son una herramienta clave para que las y los alumnos integren los nuevos contenidos con el propósito de resolver los problemas que enfrentan.¹⁷

Este marco de referencia educativo influyó para que el diplomado trascendiera la pedagogía tradicional, pues ese espacio se convirtió en un semillero de ideas,¹⁸ el cual permitió a las y los estudiantes-funcionarios, junto con maestras y maestros y personal del IMO, elaborar las primeras propuestas para introducir la perspectiva de género, igual en el presupuesto estatal que en otras entidades de la administración pública.

Otro factor que contribuyó para que el proceso educativo tuviera los efectos deseados y derivara en un trabajo común sobre el presupuesto, fue la selección de las funcionarias y funcionarios que debían participar en el diplomado, pues «en la administración pública suponen que el género tiene que ver con mujeres y en lugar de enviar a los funcionarios encargados de tomar las decisiones, mandan a su secretaria o alguna profesionista mujer para que tome el curso» (entrevista 4).

¹⁷ Bases pedagógicas de la teoría constructivista de la educación, documento interno de trabajo, IMO, 2004.

¹⁸ Sobre los espacios como semilleros de ideas. Ver Coser, *Hombres de ideas. El punto de vista de un sociólogo*, México, FCE, 1968.

Para evitar este error, el equipo estableció una estrategia de reclutamiento de alumnas y alumnos, que en voz de una de las personas entrevistadas se describe así:

Analizamos a la dependencia que vamos a invitar e identificamos quién debe estar. Casi siempre son hombres, porque ellos son los que ocupan las posiciones de poder. Entonces Norma le dice al titular: vamos a invitar a Juan, pero tiene que ser Juan, no la secretaria de Juan. La alianza política se teje cuando el titular está de acuerdo y le dice a Juan te vas a ir a un diplomado. Se trata de una estrategia vertical, ya que lo mandan sin que necesariamente Juan desee participar. Por eso es que somos tan amables. Les agradecemos que estén ahí aunque sabemos que no hay nada que agradecer porque este es un proceso de desarrollo social, pero bueno, como todavía no hay apertura entre los hombres es necesario ser amables. Es un proceso educativo muy distinto al de la universidad porque requiere de estrategias políticas de convencimiento (entrevista 3).

Como resultado de esta estrategia de reclutamiento, el equipo del IMO no sólo asegura la presencia de las funcionarias y funcionarios sobre los que interesa influir, sino, a diferencia de cursos de capacitación similares, en éstos participan proporcionalmente hombres y mujeres.

Por último, el éxito del proceso educativo se ancla también en un seguimiento casi personal a las y los alumnos que reflejan mayor interés porque pueden integrarse en acciones administrativas posteriores vinculadas con la reforma propuesta. Las funcionarias y funcionarios del IMO, en especial su directora, comprometidos con la meta trazada para reformar el presupuesto, lograron tejer relaciones personales y profesionales que después facilitarían las relaciones entre dos equipos en un trabajo en común. Es importante señalar que para ese momento los resultados de dicho trabajo eran difíciles de prever, pues ninguna de las personas que

participaba en los equipos poseía a la vez experiencia administrativa y conocimiento sobre teoría de género, como para aterrizar en la práctica de la administración pública lo aprendido sobre género en el diplomado. En palabras de un funcionario: «todo esto, lo que aprendí sobre género, me dice lo que debo incluir, pero ¿cómo metía las palabras o las ideas en esta reforma administrativa?» (entrevista 2).

Así, el equipo del IMO se preocupó por asegurar en cada caso la participación asidua al diplomado del alumnado clave para implementar la política del presupuesto, estableciendo relaciones personales, conversando con ellos, mientras dirigían un proceso educativo que exige: «tejer estas relaciones desde el día que entran a clases hasta cuando hacen su examen final» (entrevista 7). Así lo manifiesta alguien del equipo:

El hecho que Norma esté ahí, que todos los directores del IMO estemos escuchando a los alumnos(as), a los maestros(as), que estemos estudiando sus tareas. Todo eso que va envolviendo al proceso educativo es en realidad la clave del éxito. Si Norma no hubiera hecho simpatía con los (funcionarios) de Coplade, Contraloría, Finanzas, en realidad no se hubiera generado lo que se generó (entrevista 3).

En este proceso: «Norma tiene mucho que ver, pues es una mujer de definición clara, la gente ve lo que está ofreciendo, lo que está prometiendo y se vuelven aliados, se comprometen con ella y sus ideas» (entrevista 4).

Estas palabras evidencian la forma concreta en que se fortalece la cooperación, el diálogo y el consenso interinstitucional. El equipo del IMO y su directora generaron un clima favorable para lograr acuerdos, compromisos conjuntos y establecer esa política. También el equipo del IMO reconoció en todo momento la importancia del conocimiento teórico y práctico sobre presupuesto, hacienda, normatividad administrativa y constitucional, manejado en este caso específico

por las y los funcionarios que tenían un alto grado profesional y técnico.

Con estas acciones, el IMO no sólo logra que funcionarias y funcionarios consideren el género como problema social, sino, además, como una dimensión que tiene efectos diferenciales en las políticas económicas y se den cuenta de los sesgos sexistas implícitos en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas tradicionales.

El contenido y el formato del proceso educativo que adquirió el diplomado, gracias al equipo del IMO, influyó en la concepción que las y los funcionarios tienen de la sociedad, pues logran integrar las relaciones de género en los argumentos que manejan:

Aquí en Oaxaca y quizá podríamos hablar del sureste en general, se da mucho lo que es el maltrato a la mujer, a los niños. Aquí todavía venden a las mujeres en algunas comunidades, las venden por una vaca, por un burro, las venden como mercancía. Es una discriminación absoluta de la mujer. Obviamente que si se cambia la mentalidad de la administración y se le dice a la comunidad, mira yo no te voy a dar lana para esto porque sólo va a beneficiar a los hombres, yo quiero que también tengan acceso las mujeres, y se empiezan a implementar políticas combinadas, es posible mejorar la condición de las mujeres y de la comunidad en general (entrevista 2).

Otra de las personas entrevistadas, más técnica en su concepción, justifica así la integración de la PG en la planificación:

Yo creo que en la medida en que tú cuentes con todos los ingredientes (es decir, también el género) para hacer un platillo (una política pública), te va a salir mejor. En la medida que no tengas ese tipo de ingredientes no va a quedar bien. Eso es lo que está pasando en México: al no tener informa-

ción de todos y todas, por ejemplo en materia de salud, dicen: vamos a hacer siete hospitales, eso nos han dicho, y cuando planteas: pero en esta ciudad hay más mujeres y se enferman de, por lo tanto es conveniente que cuando vayas a contratar equipo o especialistas, preveas que tengan estos asuntos. Aparentemente pareciera que sólo eso se busca: controlar la salud de la mujer. Pero no, lo que te va a permitir en consecuencia es sacar reportes, darte cuenta que esta situación se está dando con mayor frecuencia y, por lo tanto, el secretario de salud, en este caso, podría sugerir medidas preventivas. Y cuando hay medidas preventivas, hay ahorros presupuestales. Porque no es lo mismo que estés atendiendo a una persona que necesita cirugía que a una persona que puedes salvarla con estos elementos. Eso hace que el gasto social no solamente se encauce para curar efectos, sino para prevenir y, en consecuencia, empezar a ahorrar (entrevista 5).

Es importante notar que el diplomado también marcó en algún sentido la vida privada de algunas y algunos de los participantes:

Antes podía yo eventualmente hacer alguna tarea en la casa. Ahora (después del diplomado) con más razón lo hago, porque si uno refleja en las hijas que el hombre debe hacer ciertas cosas, por analogía las niñas empiezan a buscar una persona que sea similar al papá, entonces si el papá es una persona machista, inconscientemente van y buscan a una gente igual. Y yo no quiero eso para ellas (entrevista 2).

Las ideas recibidas en el diplomado debieron ser traducidas en medidas técnico administrativas, tarea que se desarrolló en forma conjunta entre funcionarias y funcionarios del IMO y las secretarías involucradas con el objetivo de transformar las nociones tradicionales de presupuesto. Ello significó una gran inversión de trabajo dentro de la

Comisión y con las distintas instancias administrativas de otras secretarías, fue necesario producir estadísticas para proporcionar evidencia empírica sobre las asimetrías de género; construir indicadores para formular, operar y evaluar los programas de desarrollo; y, finalmente, cambiar procedimientos de gestión en la administración pública.

¿Como se elaboró el presupuesto en la administración pública?

Tal como se ha relatado, el mandato del gobernador en una reunión con los secretarios del estado, donde se les instruye integrar la perspectiva de género al presupuesto y la participación de las y los funcionarios de las secretarías responsables en el diplomado del IMO para conocer la PG, fueron factores que contribuyeron a desencadenar el proceso de implantación de esta política pública. La formación de una Comisión interinstitucional coordinada por el IMO, aprobada por el gobernador con este propósito, se convirtió en una plataforma administrativa que otorgó facilidades para que el proceso fluyera en cada secretaría.

Si bien en esta Comisión participaron funcionarias y funcionarios de diversas secretarías del estado, destacó el papel de dos actores centrales, el equipo del IMO y el equipo de la Secretaría de Finanzas que, a lo largo del diplomado, habían discutido y trabajado alrededor del problema. Por ello, en primer lugar, se señalarán las características de cada equipo, ya que, como veremos, no corresponden a la imagen que normalmente se tiene de la burocracia. En segundo lugar, se destacará la experiencia previa de una reforma semejante llevada a cabo por esas secretarías dos años antes, lo que facilitó el proceso de introducción de la PG en el presupuesto público y en la planificación.

¹⁹ La información sobre las y los integrantes de los equipos proviene de entrevistas orientadas a detectar sus características y trayectorias individuales así como su integración a los equipos de trabajo.

*Los equipos*¹⁹

Cabe señalar que ambos actores colectivos, antes de su participación como equipos en esta comisión, eran pequeños grupos primarios;²⁰ sus miembros no sólo habían compartido experiencias previas de trabajo, sino también se habían vinculado en diversos espacios de sociabilidad. Un rasgo compartido por ambos equipos es la presencia de una formación profesional de alta categoría y de una confianza de naturaleza no instrumental entre sus miembros, rasgo que permite la cooperación en tareas comunes. La identidad de los grupos se constituye en un factor crucial para facilitar el trabajo de equipo y se manifiesta en comportamientos de cooperación cuando entran en contacto con otros. A la presencia de confianza y lealtad interna se suma el hecho de que la pertenencia al grupo otorga beneficios de tipo material a las personas que lo integran, pues la mayoría de ellas pertenece a una generación en movilidad social ascendente si su estatus socio-económico actual se compara con el de la madre o del padre y con el hecho de que el ingreso que actualmente perciben es mayor al de empleos anteriores. Pertenecer a los grupos que integran los equipos de trabajo otorga ventajas y seguridad a sus miembros y ello fortalece la cohesión y estimula la cooperación para lograr el éxito del proyecto.²¹ Si bien el equipo del IMO es reciente, su experiencia común se genera antes de formar parte de esta institución por razones laborales, educativas,

²⁰ La teoría sociológica distingue tipos de grupos de acuerdo con las relaciones sistemáticas que establecen sus integrantes. Los grupos incluyen desde asociaciones muy pequeñas hasta organizaciones en gran escala. Cualquiera sea su tamaño lo que define un grupo es que sus miembros mantengan interacción, tengan conciencia de una identidad común y el tipo de lazos que establecen. Los grupos que conforman los equipos son primarios, pues «comparten valores, ciertas normas de comportamiento y sus miembros mantienen contactos directos. Un grupo primario no es sinónimo de grupo informal» (Ver Theodorson and Theodorson).

²¹ Un análisis sobre el desempeño en el trabajo de los distintos tipos de grupos se encuentra en la excelente revisión realizada en el libro de *Psicología social*, de Fraisse, Paul y Jean Piaget (comp.), Buenos Aires, Paidós, 1972.

pertenencias locales y/o experiencia política en partidos y movimientos de izquierda (ver más adelante «La formación de un equipo institucional con PG»). Aunque con orígenes diferentes, sucede algo similar con el equipo de Finanzas, que desde hace algunos años ha transitado por distintos sectores de la administración pública de la federación y de otros estados, a petición de autoridades que valoran su calidad profesional.

La ventaja de equipos formados por grupos cuya base es la confianza interna ha sido analizada por expertos en organizaciones y administración pública que destacan su capacidad para moverse dentro de las estructuras jerárquicas formales de manera mucho más flexible e innovadora que aquellos que se identifican con la estructura organizacional. También los equipos formados por individuos que se profesan confianza tienden a facilitar la comunicación, la colaboración con otros grupos, etc. En suma, en el espacio de trabajo la eficiencia y la creatividad surgen con mayor facilidad cuando la gente ha desarrollado antes relaciones sociales, pues éstas protegen a las actuales y garantizan mejores resultados que los de un equipo recién constituido (Kramer, Roderick y Tom R. Tyler, 1996). Gracias a estas ventajas y a que los dos equipos comparten un compromiso con la innovación para contribuir al cambio social, al desarrollo, pudieron desplegar sus conocimientos y una serie de estrategias para adaptar su ritmo de trabajo en un plazo muy corto, condicionado por el calendario oficial para aprobar el presupuesto anual.

De la teoría a la práctica administrativa. La desconcentración del gasto: una reforma previa

La introducción de la PG en el presupuesto se facilita, pues dos años antes las distintas secretarías, dirigidas por la de Finanzas, llevaron a cabo una reforma que modernizó la administración del presupuesto en el estado. Esta reforma, en la que participaron principalmente funcionarios de las

áreas económicas, fue una enseñanza que otorgó seguridad y una cierta pericia a quienes participaron en esta segunda reforma. En efecto, la reforma de la administración del presupuesto del estado para las y los funcionarios se constituyó en una experiencia importante, pues significó:

(...) desconcentrar el gasto para que cada dependencia hiciera la programación presupuestal, fuera responsable de la custodia de documentos, de la planeación de acuerdo a los recursos que ya conocían y además de las auditorías ante la Contaduría Mayor de Hacienda de la Federación (entrevista 2).

Hay que considerar que, hasta ese momento, la administración presupuestal se centralizaba en la Secretaría de Finanzas, la cual manejaba todo:

(...) desde hacer el presupuesto hasta pagar a los proveedores; aquí les manejábamos el presupuesto y aquí les decíamos cuánto iban a gastar (...) A la hora que desconcentramos el presupuesto a las dependencias, son ellas las que pagan, comprueban y se hacen responsables del gasto (...) si ellas desviaron los recursos, va al “bote” el responsable, le cae la ley de responsabilidad y es esa dependencia la que paga el costo (entrevista 2).

A cambio de esto, las dependencias hoy en día tienen certeza financiera y autonomía para hacer su planeación, programas y calendarios de acuerdo con las decisiones que ellas mismas tomen. De acuerdo con la evaluación de los entrevistados, la desconcentración del presupuesto público saca a Oaxaca de un:

(...) atraso tremendo porque los secretarios encargados de la desconcentración y descentralización en toda la República no tienen voluntad política y no saben del tema. Ellos se

dedican a reuniones o a hacer política y se desinteresan por la eficiencia, la disciplina de la administración pública que es indispensable para el desarrollo del país (entrevista 2).

Esta reforma se constituye en una experiencia previa que facilita la acción de las funcionarias y funcionarios de rangos altos, medios y operativos responsables de modificar el presupuesto con la PG dentro de las secretarías afectadas, pues ya conocen las reglas de un cambio de esta naturaleza.

Cabe señalar que el equipo de Finanzas que llevó a cabo esta reforma es un grupo de ocho profesionales con distintas disciplinas (leyes, contabilidad, economía, administración) y experiencias en los sectores privado y público, que se define como: «cien por ciento técnico, pues estamos abocados en trabajar en lo que conocemos, en lo que sabemos» (entrevista 6). Esto significa que:

(...) cuando uno es técnico y lo contrata el gobierno priísta usted tiene que ser profesional y trabajar para el gobierno priísta, pero si en el siguiente sexenio algún perredista o panista nos contrata, tenemos que trabajar. Eso no es comprar su ideología. Lo que nos importa es desarrollar bien el trabajo, lograr eficiencia y productividad para los recursos humanos, pues el personal y los valores humanos es lo que hay que cuidar (entrevista 6).

El encuentro de los dos equipos comprometidos con el proyecto y convencidos de la importancia de la innovación para contribuir al desarrollo del estado, permitió un trabajo intenso alrededor del presupuesto con PG, el cual se llevó a cabo la mayor parte del tiempo dentro de las instalaciones de la Secretaría de Finanzas.

La transformación de las ideas para generar un presupuesto con PG dirigido a la práctica administrativa fue compleja, se enfrentó a problemas inéditos a los cuales se les fueron dando soluciones con los recursos técnicos dispo-

nibles y dentro de los márgenes de acción otorgados por la administración pública. Básicamente la reforma al presupuesto tradicional se realizó a partir de:

- Cambios en leyes y reglamentos.
- Modificaciones normativas y de formatos.
- Programas de especialización, difusión e investigación.

La Secretaría de Finanzas debió cambiar los formatos de registro, las declaraciones de pago, los sistemas informáticos, los reportes de cobranza, servicios y asistencia fiscal y los reportes de actas de previsión con el objeto de obtener información fiscal desagregada por sexo. Un ejemplo: agregar la columna que recoge el sexo de la o el contribuyente en el Formulario Múltiple de Registro de la Secretaría de Finanzas significó cambios en las bases de datos y de muchos otros procedimientos administrativos internos. Su inclusión permitió conocer la administración fiscal desagregada por sexo a partir de 2003, de modo que la actual política de ingresos permite conocer el aporte económico de mujeres y hombres al ingreso público, medir su capacidad económica, y conocer la conducta de cada quien frente a sus obligaciones fiscales.

En materia de egresos, la reforma que permitió la desconcentración del ejercicio del gasto significó que cada Programa Operativo Anual (POA) fuera elaborado por cada dependencia correspondiente del gobierno estatal sin necesidad de un diseño centralizado. Esta medida previa hizo posible la transversalización de la PG, pues cada sector y entidad gubernamental que programa el gasto anual para una actividad, es decir, diseña sus POA, visibiliza a mujeres y hombres al presentar de manera específica el monto destinado a ellas y ellos en cada una de las acciones programadas. Este formato, además de especificar el sexo, detecta los grupos de edad y el tipo de localidad al que pertenecen las beneficiarias y beneficiarios (Serrano, *op. cit.*).

En palabras de un funcionario público que trabaja en la Secretaría de Finanzas, órgano que autoriza el presupuesto, gracias a estas reformas hoy se tiene la posibilidad de rechazar propuestas que no respeten la PG: «¿Sabes qué? [le dice a las y los funcionarios que llegan con él], para que pueda entrar tu presupuesto tienes que traer tus proyectos (POA) con perspectiva de género, pues sin esto ni la Contraloría General del Estado, ni Coplade los aceptarán» (entrevista 2).

Así, la política de egresos está diseñada de manera que los planes y programas contemplen la PG y la vinculen con los recursos financieros que se asignan a cada una de las metas proyectadas. Los instrumentos para diseñar el proceso de programación: presupuestación-control del gasto-seguimiento-evaluación, no sólo han sido modificados para respetar la PG en los planes estatales, sino que también están en evaluación constante para cumplir con la meta de la equidad. Cabe señalar que se han generado herramientas técnicas para promover la igualdad de trato y oportunidades de mujeres y hombres en el rubro de la inversión, construcción de infraestructura y proyectos autosustentables, trabajo y participación comunitaria. Por el momento, estas herramientas permiten generar información para que la Contraloría evalúe los recursos y las acciones que se programan. En lo posterior, en la medida que se conozcan los resultados, es probable que necesiten ser afinadas para lograr mayor eficacia.

El *Manual de Programación-Presupuestación con Perspectiva de Género*, elaborado por los equipos de la Secretaría de Finanzas y del IMO, se constituye en la primera respuesta gubernamental al desafío de construir políticas públicas universales que consideren la situación de las mujeres en la entidad. La planeación desde una perspectiva de género en el estado enfrenta, sin embargo, una gran limitación que no proviene de cuestiones técnicas o de la voluntad de las y los actores estatales, sino de las lógicas sexistas que aún marcan el presupuesto aprobado por la

federación. Los lineamientos con los que se elabora el presupuesto federal impiden adoptar la PG en la construcción de infraestructura básica como hospitales, escuelas, centros urbanos, parques industriales, promoción turística, comunicaciones, comercio y probablemente otros rubros. El presupuesto que recibe el estado desde la federación se constituye así en un obstáculo para que la perspectiva de género se imponga con plenitud en el presupuesto estatal.

La última etapa: la legislación estatal sobre la PG en la planificación del desarrollo y en el ejercicio del presupuesto público

Una vez que se aplicaron los cambios al presupuesto estatal, el equipo del IMO puso a consideración del poder legislativo un proyecto de ley, destinado a legitimarlo en el ámbito constitucional y a institucionalizarlo en la práctica diaria. Hay que hacer notar que el equipo, dos años antes, desde noviembre de 2001, preparó con tal propósito un anteproyecto de ley que fue mejorando desde entonces hasta elaborar la propuesta final discutida en el Congreso. Después de revisar los contenidos de las leyes Orgánica del Poder Ejecutivo, la del Presupuesto, Gasto Público y su Contabilidad, la de Planeación del Estado de Oaxaca y la que crea el organismo público descentralizado denominado Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (Coplade), se detectó la necesidad de cambiar algunas disposiciones jurídicas para que todos los contenidos de dichas leyes fueran regidos por los principios de equidad de género, eficiencia, transparencia, honestidad y sentido social (Serrano, *op. cit.*: 32). Esta revisión fundamentó el proyecto de institucionalización de la PG ante el Congreso local.

Así, las metas orientadas a institucionalizar la propuesta del IMO,²² durante el periodo de su primer mandato,

²² El proyecto que el IMO entrega al Congreso contempla un mayor número de iniciativas que las aprobadas. Éstas se enmarcan en una visión de Estado a largo plazo y consideran los recursos materiales y profesionales

culminaron tres años después con la aprobación del proyecto de ley por parte del Congreso estatal, en agosto de 2004. La integración de la PG en la planificación del desarrollo y en el ejercicio del presupuesto público significó modificaciones y adiciones a la legislación vigente entre las cuales hay que destacar:

- Que la planificación del gasto público deberá realizarse atendiendo los principios de equidad de género.
- Que para ello cada entidad del gobierno será responsable de presupuestar sus actividades atendiendo a la equidad de género a través de acciones afirmativas y en concordancia con los principios del Plan Estatal de Desarrollo.
- Que en la planificación del presupuesto de egresos tiene la obligación de describir a las beneficiarias y beneficiarios, su edad y el tipo de localidad en que habitan.

Asimismo, se establecieron dos acciones afirmativas relevantes:

- Cuando se obtengan recursos superiores a los previstos por la ley de egresos, se dará prioridad a los grupos en desventaja y a los que incorporen acciones afirmativas tendientes a construir la equidad de género.
- Cuando eventualmente tengan que enfrentarse posibles ajustes no podrán afectarse programas cuya aplicación esté orientada a la equidad de género.

La ley que regula la planificación estatal, cuyo órgano es el Coplade, especifica que «la igualdad de derechos de

para su operación. Entre las iniciativas no aprobadas de mayor interés se encuentran la creación de una Secretaría de Estado para dotar de mayor capacidad política y administrativa al organismo dedicado a las mujeres y la Universidad *Margarita Maza*. Primera Universidad Feminista de América Latina, destinada a proporcionar los cuadros profesionales con

libertad para hombres y mujeres, la atención a las necesidades específicas de unas y otros y la mejoría en todos los aspectos para lograr una sociedad más justa y equitativa», para lo cual se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones, se garantizará información desagregada por sexo, grupos de edad y tipos de localidad, y se evaluarán resultados.

Para llevar a cabo los propósitos del proyecto, el Congreso hizo modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que instruye a la administración pública a conducir sus actividades de acuerdo con los principios de equidad de género, para lo cual determinó que el *Manual para la Programación-Presupuestación* [con Perspectiva de Género]» de la Secretaría de Finanzas, fuera emitido de acuerdo con los principios de igualdad de oportunidades para ambos sexos, honestidad y sentido social, lo que en la práctica ya se realizaba desde el año anterior, pero no estaba asentado en la ley.

Además de legislar sobre el presupuesto y la planificación estatal, el IMO presentó una serie de modificaciones en las que introduce la equidad de género como un asunto prioritario en políticas públicas ya establecidas que no la consideraban.

Una innovación de interés, en este sentido, es la relativa a la contratación y ascenso de servicios personales a cargo de la Secretaría de Administración, donde, a partir de la entrada en vigor de los nuevos dispositivos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se deberá considerar el principio de igualdad de oportunidades para ambos sexos.

Además, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en materia de planificación de desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, exige desde esa fecha incorporar la PG en la formulación de los programas de desarrollo para hacer efectivo este enfoque en la defensa de sus recursos naturales, el conocimiento y preservación de sus sistemas normativos

consuetudinarios y la tutela de los derechos de las mujeres, niñas y niños indígenas, en congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo.

De igual forma, las modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo obligan a la Secretaría de Asuntos Indígenas a coordinar los servicios jurídicos de asistencia, asesoría, representación, patrocinio y coadyuvancia, dirigidos a pueblos y comunidades indígenas que lo requieran, en juicios de toda índole, dando prioridad a mujeres, niñas y niños, lo mismo que difundir, previa autorización de las mujeres indígenas, los resultados de sus investigaciones, estudios, promociones y trabajos públicos cuando estas actividades las involucren.

En relación con el tema de la propiedad —de la cual las mujeres han estado excluidas históricamente—, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo obliga a la Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas, a coordinar la elaboración de los planes de ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el estado y promover la observancia y permanente actualización, garantizando que sus contenidos incluyan mecanismos que aseguren a las mujeres sus derechos de propiedad o posesión.

Sobre este mismo tema, los programas de vivienda popular deben incorporar la PG en la formulación de los proyectos, lo mismo que promover y fomentar el incremento de mecanismos de financiamiento destinadas a la edificación, mejoramiento y rehabilitación de vivienda, garantizando el acceso de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres.

En el ámbito de la salud sexual y la salud reproductiva, las nuevas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo obligan a la Secretaría de Salud a realizar programas de atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables y en situación de desventaja, así como los relacionados con los derechos reproductivos y la salud

sexual de las mujeres, la atención materno-infantil, y propone crear programas para promover la responsabilidad paterna en estos temas.

Respecto al desarrollo integral de las familias, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo reconoce, por primera vez, los distintos modelos de familias que existen en el estado, y exige el cumplimiento de acciones basadas en el respeto irrestricto de los derechos humanos de sus integrantes; en lo relativo a la medicina tradicional, establece el fomento de la cooperación interinstitucional para apoyo y financiamiento de programas de este tipo.

Por último, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo obliga a organizar y fomentar la prestación de servicios de planificación familiar con respeto absoluto de los derechos humanos de las mujeres e incorporando a los hombres, y a reglamentar el Sistema Único de Información Geográfica y Estadística del Estado de Oaxaca, de acuerdo con la PG, vigilando que la información derivada sea desagregada por sexo, grupos de edad y tipo de localidad.

En suma, como corolario de la intensa actividad del IMO por incidir en la reforma de las políticas públicas tradicionales, se puede asegurar que la experiencia se constituye en un ejemplo que ilustra las posibilidades de éxito de un modelo de gestión del cambio institucional dirigido «hacia arriba». Este modelo presenta características propias sobre las que vale la pena recapitular, rasgos que podrían ser evaluados para su réplica en otras situaciones:

a) A diferencia de lo que señalan los procedimientos sobre políticas públicas, las etapas de diseño, implantación y aprobación legal del proyecto se invirtieron. En lugar de presentar primero una ley al poder legislativo para su aprobación, ésta se obtiene cuando las y los funcionarios del IMO con otras y otros funcionarios de la administración pública han diseñado e implementado los procedimientos técnicos para

aplicar esta política. Y ello es importante porque evita la perversión común de crear leyes que la administración no cumple. En este caso, la lógica opera al revés: se crea el procedimiento administrativo, gracias a un trabajo conjunto, y luego se promulga la ley. Ello otorga a la ley un sustento material y apoyo administrativo.

Las consecuencias de esta inversión de las etapas en la institucionalización de un valor —como la equidad de género en las políticas públicas— merecerían ser analizadas, ya que cuando se crea la ley sin una estructura administrativa y programática que las respalde, es muy probable que no se cumpla o que su puesta en práctica demore demasiado. La experiencia analizada enseña que alterar la secuencia de un proceso de institucionalización es más productiva, pues la normatividad de la legislación legitima procedimientos y formas de hacer las cosas una vez que han mostrado su eficacia práctica.

b) Es evidente que una condición central para llevar a cabo la transversalización del enfoque de género fue el apoyo y la voluntad política de las autoridades de gobierno, en especial del gobernador en ese momento en funciones. El hecho de que la directora negociara su aceptación del cargo con el ejecutivo del estado le permitió ubicarse en el corazón de las decisiones políticas, cerca de los espacios ministeriales, las juntas de secretarios de gobierno, así como del sistema de representación. Esta ubicación fue estratégica y otorgó desde el comienzo una posición privilegiada al IMO para negociar con las y los distintos actores vinculados con el programa propuesto.

c) La experiencia previa de los funcionarios de Finanzas en la puesta en marcha de una reforma, orientada a la desconcentración administrativa en todo el aparato público, evitó renuencias a las reformas propuestas por el IMO. Esta experiencia enseña que es más fácil introducir la insti-

tucionalización de la PG cuando la estructura administrativa ha sufrido cambios por otras razones, pues las y los funcionarios conocen sus posibilidades de trabajo y están comprometidos con procesos de modernización administrativa. En suma, es muy probable que sea más fácil insertar la institucionalización con enfoque de género cuando se realizan reformas institucionales más amplias que durante situaciones rutinarias.

d) La presencia en el IMO de un equipo de trabajo formado por funcionarios, hombres y mujeres, que conocen la PG y de una directora con experiencia política federal, estatal y local, se convierte en un recurso estratégico que permite dialogar en igualdad de condiciones con distintos sectores de la elite política y administrativa, y desarrollar con el equipo estilos de gestión propia para desencadenar una política pública universal con perspectiva de género.

e) El diseño de un sistema educativo de excelencia, el diplomado, que de concebirse como un mecanismo para sensibilizar en teoría de género a los funcionarios públicos, derivó en un espacio de trabajo orientado al diseño e implantación de una política pública que incorpora la PG al presupuesto y a la planificación. La conjunción de funcionarias y funcionarios del IMO con sus iguales de otros organismos de la administración estatal fue posible no sólo porque contó con el apoyo del gobernador, sino también debido a que el equipo del IMO desarrolló microestrategias orientadas a construir consensos y compromisos de las y los participantes en el diplomado con un programa práctico de trabajo.

f) Finalmente, un hecho que quizá valdría la pena evaluar en términos de eficacia, el IMO se propuso llevar a cabo una política pública con impacto en todo el estado y no políticas

particularizadas, ya sea por temas (salud reproductiva, violencia) o por niveles (locales, municipales). Es muy probable que si el IMO hubiera elegido desarrollar políticas públicas específicas habría tenido que invertir el mismo esfuerzo y recursos que invirtió en una política cuyo carácter es general, porque al cubrir el presupuesto abarca a todas las secretarías e influye, por tanto, en la mayoría de la población de todo su territorio.

SEGUNDA PARTE. SOBRE LAS CONDICIONES QUE PERMITIERON LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PG EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE OAXACA

LOS RESULTADOS DE LA EXPERIENCIA RELATADA SON, SIN DUDA, novedosos y plantean, al menos, una interrogante que trataremos de responder para que sea discutida y evaluada a la luz de una serie de afirmaciones teóricas sobre los procesos de institucionalización, en el país y en otras regiones.

Así, en un primer momento, es importante responder a la siguiente pregunta: ¿qué condiciones permitieron que en un periodo de sólo tres años una institución lograra desarrollar una experiencia innovadora, si se considera que no existen antecedentes similares, salvo como deseos, de llevar a cabo en algún momento?

También, más allá de las evaluaciones que se realicen en lo posterior, cuando el presupuesto con perspectiva de género se aplique de acuerdo con el mandato legal recién emitido, es preciso realizar este ejercicio por su interés para la democratización del estado pero, además, por las posibilidades ofrecidas para su generalización en otros contextos.

Aunque la experiencia del IMO es única, posee características que pueden servir de enseñanza a otras instancias preocupadas por introducir la PG en las decisiones de sus gobiernos. Entre los diversos factores que intervienen en la institucionalización de la PG en el estado de Oaxaca, hemos destacado las que se describen a continuación.

1. OAXACA EN EL CONTEXTO DE LOS INSTITUTOS DEL PAÍS: LA AUTONOMÍA DE LOS INSTITUTOS ESTATALES CON RESPECTO AL INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

Entre las políticas orientadas a la institucionalización de la PG, los Institutos de la Mujer juegan un papel central en el diseño de una agenda con prioridades consensuadas para incidir en las políticas públicas del país y de los estados. Después de varios intentos parciales en distintas partes del país para dar respuesta a la necesidad de crear organismos que asumieran esta tarea, el 12 de enero de 2001 se crea el Instituto Nacional de las Mujeres, durante el primer gobierno de un partido distinto al que gobernó por más de setenta años.²³ Su creación se fundamentó en la idea de que el ejercicio de los derechos de las mujeres como ciudadanas es un requisito mínimo para la democratización del país. Así, la renovación democrática se vinculó con la noción de equidad de género e igualdad de oportunidades, valores compartidos por los distintos grupos organizados de mujeres de todos los estados del país, quienes apoyaron y contribuyeron a la fundación de este organismo.

En este marco, se elabora el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres (Proequidad), el cual se integra al Plan Nacional de Desarrollo (2000-2006). La tarea que el Instituto se plantea en el ámbito federal y su papel en el orden estatal se orienta a «coordinar y concertar acciones con las instancias estatales en el entendido de que todas ellas comparten la perspectiva de género y la necesidad de institucionalizarla a nivel federal» (Inmujeres, Ley 2001).

Gracias a ello, además del Instituto Nacional, hoy existen institutos estatales y en algunos casos se agregan oficinas municipales para la atención de la mujer. Es a partir

²³ El Instituto Nacional de las Mujeres es un organismo público autónomo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión.

de abril de 2004, cuando en Nayarit finalmente se pone en marcha el Instituto de las Mujeres de Nayarit (ver nota de la tabla en la página 72), cuando ya podemos decir que en los 32 estados de la República están instalados dichos organismos. La existencia de tales institutos a lo largo y ancho del territorio nacional se constituye en un capital de gran valor para promover temas relacionados con la transversalidad de género y la definición de políticas públicas comunes, orientadas a la equidad y la igualdad de oportunidades en el ámbito nacional.

Sin embargo, es preciso considerar que más allá del evidente avance por la creación de los institutos, éstos enfrentan obstáculos derivados de su reciente creación, de la escasez de recursos materiales y profesionales, de su necesidad de buscar legitimidad en la sociedad y de problemas de coordinación alrededor de un proyecto común derivados, sobre todo, de conflictos político-partidarios que con el tiempo han producido roces y han entorpecido las actividades de institución de carácter nacional.

Aunque formalmente hay acuerdos básicos que se expresan en Proequidad, éstos no siempre funcionan, pues las direcciones de los organismos estatales adaptan sus metas en correlación con las fuerzas locales, a las buenas o a las malas relaciones con otros Institutos, a su acceso a financiamientos e, incluso, a las interpretaciones y lecturas particulares que se hacen de las metas de la agenda nacional para las mujeres, las cuales varían de acuerdo con la filiación religiosa, partidaria o de clase de sus integrantes. Así, en la práctica, la mayoría de los institutos hace lo que puede con los recursos humanos y materiales que consigue movilizar en contextos regionales, donde las prioridades de la elite política no son necesariamente los derechos de las mujeres. Es cierto que por las exigencias de las agencias de financiamiento internacional y del Plan Nacional de Desarrollo, estas elites se ven obligadas a considerar el género, pero, también es cierto que este requisito para muchas de ellas es sólo un trámite, más cuando

se trata de diseñar o implementar una política pública orientada por la PG. Con todo y que los institutos comparten un nombre y son reconocidos por Inmujeres en condiciones de igualdad, una mirada a la estructura de estas instancias señala características que permiten comprender que más allá de haber sido concebidos para cumplir con ciertas metas generales comunes, existen factores que los diferencian, y se transforman en obstáculo para su funcionamiento o producen conflictos difíciles de superar. La distribución de los organismos estatales de la mujer en el país es como se muestra en la tabla 1.

El panorama nacional señala diferencias que vale la pena destacar porque condicionan las posibilidades y los obstáculos para implementar con cierto éxito políticas con PG de carácter nacional o estatal. Las formas de inserción en la burocracia pública, la antigüedad de las instancias de la mujer, sus formas de dependencia de los distintos poderes y el contexto político de los estados influyen en el desarrollo de acciones coordinadas y en la generación de consensos en distintos espacios. Las diferencias que se han detectado hasta ahora son las que siguen:

a) La condición administrativa de los organismos estatales de la mujer no es la misma en todo el país. En algunos estados son organismos públicos descentralizados y en otros desconcentrados, lo que les otorga una cierta jerarquía y mayor autonomía dentro de la burocracia, comparados con aquellos que tienen la calidad de programas y/o de coordinaciones. Sólo en el estado de Guerrero la instancia de la mujer tiene rango de secretaría de estado, en cambio, en Veracruz y Querétaro, donde existe un movimiento feminista de tradición y movimientos de mujeres populares arraigados, las instancias tienen el estatus de un programa, creado por reglamento interno.

Es importante señalar que algunos institutos de la mujer fueron creados por decreto, otros mediante una ley, y algunos por un simple acuerdo o a través del reglamento

TABLA 1. FORMA JURÍDICA Y FECHA DE CREACIÓN DE LOS ORGANISMOS ESTATALES DE LAS MUJERES EN EL PAÍS

ENTIDAD FEDERATIVA	NOMBRE	INSTRUMENTO LEGAL DE CREACIÓN			
		DÍA	MES	AÑO	
Aguascalientes	Instituto Aguascalientes de las Mujeres	Decreto	19	11	2001
Baja California Norte	Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California	Ley	22	12	2001
Baja California Sur	Instituto Sudcaliforniano de la Mujer	Ley	27	07	1999
Campeche	Instituto Estatal de la Mujer en Campeche	Acuerdo	19	12	2000
Chiapas	Instituto de la Mujer de Chiapas	Acuerdo	08	12	2000
Chihuahua	Instituto Chihuahuense de la Mujer	Decreto	30	05	2002
Coahuila	Instituto Coahuilense de las Mujeres	Decreto	13	02	2001
Colima	Instituto Colimense de las Mujeres	Decreto	08	08	1998
D. F.	Instituto de las Mujeres del D. F.	Ley	28	02	2002
Durango	Instituto de la Mujer Duranguense	Decreto	06	06	2000
Guanajuato	Instituto de la Mujer Guanajuatense	Decreto	30	06	2001
Guerrero	Secretaría de la Mujer en Guerrero	Decreto	21	04	1987
Hidalgo	Instituto Hidalguense de la Mujer	Decreto	18	02	2002
Jalisco	Instituto Jalisciense de las Mujeres	Ley	01	03	2002
México	Instituto Mexiquense de la Mujer				
Michoacán	Instituto Michoacano de la Mujer	Decreto	21	09	1999
Morelos	Instituto Estatal de la Mujer en Morelos	Decreto	14	08	2002
Nayarit	Instituto de la Mujer en Nayarit	Decreto	31	12	2003*
Nuevo León	Instituto Estatal de las Mujeres en el Estado de Nuevo León	Ley	17	12	2003
Oaxaca	Instituto de la Mujer Oaxaqueña	Decreto	23	12	2000
Puebla	Instituto Poblano de la Mujer	Decreto	24	03	1999
Querétaro	Consejo Estatal de la Mujer en Querétaro	Decreto	06	03	1997
Quintana Roo	Instituto Quintanarroense de la Mujer	Decreto	15	05	1998
San Luis Potosí	Instituto de las Mujeres del Estado de San Luis Potosí	Ley	14	03	2002
Sinaloa	Instituto Sinaloense de la Mujer	Decreto	08	03	2000
Sonora	Instituto Sonorense de la Mujer	Decreto	12	10	1998
Tabasco	Instituto de Mujeres de Tabasco	Ley	22	12	2001
Tamulipas	Consejo para el Desarrollo Integral de la Mujer	Decreto	14	06	2000
Tlaxcala	Instituto Estatal de la Mujer en Tlaxcala	Decreto	17	06	1999
Veracruz	Programa Estatal de la Mujer en Veracruz	Reglamento			
		Interno	09	03	1999
Yucatán	Instituto para la Equidad de Género en Yucatán	Decreto	27	05	2002
Zacatecas	Instituto para la Mujer Zacatecana	Acuerdo	08	03	1999

*Por conflictos partidarios, el Instituto de Nayarit se instala hasta el 3 de septiembre de 2004, debido a que el Congreso no aprobó en su momento a la directora propuesta por el gobernador.

interno de algún organismo público. Este origen ofrece mayor o menor estabilidad en el tiempo. Así, los institutos creados por ley gozan de la aprobación del poder legislativo, lo que les otorga mayor sustentabilidad, pues para suprimirlo se debe revocar y aprobar otra ley. Los institutos creados por un decreto del poder ejecutivo tienen estabilidad hasta que otra persona que ocupe ese lugar lo revoque en la misma forma. En cambio, aquéllos creados por acuerdo

o reglamento se limitan a un convenio entre el ejecutivo y la directora o director del organismo del cual depende la instancia. En Campeche, Chiapas y Zacatecas los institutos también presentan fragilidad como plataforma a largo plazo, pues fueron creados por “acuerdos”, lo que significa que, cuando las y los actores que lo pactaron salgan del gobierno o no logren renovar consensos, se puede poner en duda la vida de la institución.

La ubicación de los institutos de la mujer en la estructura de la administración pública estatal también varía. En algunos estados dependen directamente de la Secretaría General de Gobierno, en otros del ejecutivo estatal, de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría de Planeación y Desarrollo, de la Subsecretaría de Atención al Ciudadano, de la Secretaría de Finanzas o de la Secretaría de Salud. Todo esto indica que las plataformas desde las cuales se plantea institucionalizar la PG en los estados poseen una gran diversidad en cuanto a su reconocimiento, capacidad de acción e influencia y posibilidades de desarrollo institucional. Si se considera que los institutos estatales son la base para generalizar las políticas públicas con PG, es preciso detenerse en su propio proceso de institucionalización, pues ello facilita o dificulta las posibilidades para obtener recursos humanos y materiales tanto para la consolidación del mismo organismo como para promover políticas públicas, coordinar acciones comunes con Inmujeres, con otros institutos o con la propia administración pública del estado al que pertenecen.

b) Legales. Por ley los institutos y las otras figuras organizativas estatales dependen del ejecutivo o de la administración pública de sus estados, y sólo establecen vínculos de coordinación y enlace con Inmujeres. Inmujeres coordina proyectos nacionales que realiza con los institutos estatales (estudios sobre indicadores, de violencia hacia la mujer, encuestas, etc.). Pese al interés de los estados por estos proyectos, existen roces

debidos a que los institutos estatales no participan en su diseño y consideran que los proyectos no detectan las realidades regionales o estatales, de modo que su labor se limita a ponerlos en práctica de acuerdo con las directrices de la federación. Esta experiencia, que es común, produce malestar entre las funcionarias estatales y actitudes de rechazo hacia el centro.

c) Adscripción partidaria. Las posibilidades de concertar una agenda común a través del diálogo entre las funcionarias de los institutos estatales, y entre ellas e Inmujeres, no sólo se reducen por la división administrativa federal-estatal, sino también por la competencia entre partidos políticos, cambiante según las coyunturas electorales estatales o locales.

El problema es que en numerosos estados gobiernan partidos adversarios al partido que gobierna en el ámbito federal y que, además, no siempre coinciden con los de los otros estados. De este modo, por un lado hay dificultades políticas para articular agendas o acciones comunes iniciadas por Inmujeres y, por otro, es difícil que éste avale, apoye iniciativas o reconozca como proyectos exitosos los promovidos por institutos estatales dirigidos por funcionarias de partidos políticos distintos al federal.

Desgraciadamente este hecho, que se convierte en un problema para la conformación de proyectos comunes, no se expresa ni se debate con transparencia, de modo que los intereses de las mujeres en muchos casos quedan subsumidos en las animadversiones partidarias presentes entre los distintos institutos. Esto es así porque son los gobernadores quienes nombran a la directora del instituto estatal, la cual normalmente pertenece a su mismo partido o es de su confianza política.

Aunque la dependencia administrativa de los institutos del poder Ejecutivo estatal favorece sus actividades locales, ya que se pueden construir o reforzar relaciones con las y los actores políticos, gubernamentales y las organi-

TABLA 2. AFILIACIÓN POLÍTICA DE LOS GOBERNADORES Y DIRECTORAS DE LOS ORGANISMOS DE LA MUJER EN 2004*

ENTIDAD FEDERATIVA	GOBERNADOR	PARTIDO	DIRECTORAS DE INSTANCIAS DE LA MUJER	PARTIDO
Agascalientes	Sr. Felipe González González	PAN	Lic. Lourdes Elizabeth Murguía Ferreira	PAN
Baja California N.	Eugenio Elorduy Walther	PAN	Lic. Gabriela Guadalupe Navarro Peraza	PAN
Baja California S.	Leonel Efraín Cota Montaño	PT-PRD	Lic. María Teresa García Pelayo	PRD
Campeche	Jorge Carlos Hurtado Valdez	PRI	Profra. Geny María Jiménez Puga	PRI
Coahuila	Enrique Martínez Martínez	PRI	Lic. Martha Yolanda Román Quinones	PRI
Colima	Fernando Moreno Peña	PRI	Mtra. Sara Lourdes Cruz Iturrigaría	PRI
Chiapas	Pablo Salazar Mendiguchía	PRD-PAN		
		PT-PVEM	Ing. Elvia Quintanar Quintanar	ONG
Chihuahua	Patricio Martínez García	PRI	Lic. Victoria Caraveo Vallina	PRI
Distrito Federal	Andrés Manuel López Obrador	PRD	Lic. Luz Beatriz Rosales Esteva	PRD
Durango	Sergio Guerrero Mier	PRI	Lic. Silvia Eugenia Casas Nevárez	PRI
Guanajuato	Juan Carlos Romero Hicks	PAN	Antrop. Irene Victoria López	PAN
Guerrero	René Juárez Cisneros	PRI	Profra. Sandra Belkis Ocampo Hernández	PRI
Hidalgo	Manuel Ángel Núñez Soto	PRI	Lic. Edna Geraldina García Gordillo	PRI
Jalisco	Francisco Ramírez Acuña	PAN	Lic. Ma. del Rocío García Gaytán	PAN
México (estado)	Arturo Montiel Rojas	PRI	Lic. María Elena Prado Mercado	PRI
Michoacán	Lázaro Cárdenas Batel	PRD	Mtra. Rubí de María Gómez Campos	PRD
Morelos	Lic. Sergio Estrada	PAN	Lic. María de los Angeles Amaro Romero	PAN
	Cajigal Ramírez			
Nayarit	Antonio Echavarría Domínguez	PAN	Dra. Patricia Margarita Mendoza Álvarez	ONG
Nuevo León	Fernando de Jesús	PAN	C. María Elena Chapa	PRI
	Canales Clariond			
Oaxaca	José Murat Casab	PRI	C.P. Norma Reyes Terán	PRD
Puebla	Melquiades Morales Flores	PRI	Lic. Claudia Hernández Medina	PRI
Querétaro	Ing. Ignacio Loyola Vera	PAN	Lic. María Cristina García Quintana	PAN
Quintana Roo	Joaquín Ernesto Hendricks Díaz	PRI	C.P. Elina Elfi Coral Castilla	PRI
San Luis Potosí	Lic. Fernando Silva Nieto	PAN	María Magdalena Vega Escobedo	PRI
Sinaloa	Juan S. Millán Lizárraga	PRI	Lic. Eduviges Vega Padilla	PRI
Sonora	Armando López Nogales	PRI	Profra. Ma. del Carmen Calles Bustamante	PRI
Tabasco	Manuel Andrade	PRI	Lic. Yolanda Osuna Huerta	PRI
Tamaulipas	Tomas Yarrington Ruvalcaba	PRI	Lic. Alicia Cavazos Velázquez	PRI
Tlaxcala	Alfonso Abraham Sánchez Anaya	PRD	Lic. Elizabeth Muñoz Vasquez	PRD
Veracruz	Miguel Alemán Velasco	PRI	Lic. Maricela Cienfuegos Rivera	PRI
Yucatán	Patricio Patrón Laviada	PAN	Mtra. Milagros Herrero Buchanan	ONG
Zacatecas	Ricardo Monreal Ávila	PRD	T.I.A. Elizabeth Livier Sandoval Martínez	PRD
México (país)	Vicente Fox Quesada	PAN	Lic. Patricia Espinosa Torres (presidenta)	PAN

* Información válida hasta octubre de 2004. Posteriormente, debido a las elecciones, se dieron cambios en los gobiernos estatales.

zaciones civiles, al mismo tiempo esa dependencia obstaculiza la fluidez de las relaciones con el Instituto Nacional de las Mujeres, cuya dirección también es nombrada por el presidente de la República y, por lo tanto, asume sin proponérselo un carácter partidario. De este modo, la función de Inmujeres, cuando hay problemas entre los partidos, se reduce a fijar grandes líneas de trabajo o a solicitar la

colaboración de los institutos estatales para cumplir con objetivos de carácter nacional. La práctica enseña que las respuestas de los estados a Inmujeres están permeadas por cuestiones partidarias, lo que genera un círculo vicioso, ya que a la larga este organismo privilegia su interlocución y apoyo a los institutos dirigidos por militantes del partido de gobierno.²⁴

d) Ideología laica y religiosa. Muy relacionada con la división partidaria y pese a no haber una coincidencia total, el predominio de una concepción religiosa entre las actuales funcionarias del partido que gobierna el país produce conflictos (la mayor parte de las veces soterrados, alrededor del contenido de la noción de género y la orientación de las políticas públicas de equidad de género), con aquellas que se adhieren al laicismo.

Si bien se han hecho grandes esfuerzos por limar las asperezas, en especial entre mujeres políticas o funcionarias de alta jerarquía, apelando al *affidamento*,²⁵ éste no es el caso de funcionarias de algunos estados que llegaron a dirigir los institutos por razones distintas a su compromiso con la equidad de género o con el movimiento de mujeres.

²⁴ Aunque el asunto de las obligaciones y derechos entre las distintas instancias no está definida ni en la ley de Inmujeres ni en la de los estados, sería preciso considerarlo como un problema a resolver con el fin de que las diferencias partidarias no obstaculicen la definición de políticas públicas consensuadas. Un caso que ejemplifica esta situación fue una encuesta aplicada por Inmujeres en febrero de 2003 con el fin de detectar las condiciones y la capacidad institucional de las instancias de la mujer en las entidades federativas. Las respuestas de los institutos estatales, cuyas directoras eran del mismo partido que la directora de Inmujeres fueron completas. Por el contrario, las directoras que pertenecían a un partido distinto contestaron muy pocas de las preguntas solicitadas o simplemente no lo hicieron.

²⁵ Diálogo y confianza entre mujeres por compartir una condición común, distinta a la dada por la familia, la pareja o los partidos. Implica respetar las diferencias individuales y facilita compartir proyectos comunes frente al poder masculino. El concepto es propuesto por la escuela feminista de Milán (1986).

Visto así, el escenario es complejo y, aunque la conformación de los institutos constituye un enorme avance, es claro que estas dificultades se convierten en desafíos a superar cuando se trata de institucionalizarlos como plataformas destinadas a generalizar la PG en las políticas públicas. Se trata de una tarea que exige una visión compartida, si se considera que las dependencias de Estado funcionan de manera sectorial, centralizada y jerárquica, y que las organizaciones de mujeres y otras y otros actores no conforman una comunidad homogénea.²⁶

El escenario así caracterizado cambia cuando la mirada se traslada hacia los estados, pues hay institutos que —como el IMO— han convertido los desencuentros con Inmujeres en oportunidades políticas para articular en forma autónoma sus proyectos con la administración pública estatal. Allí los obstáculos se reelaboraron y se convirtieron en una ventaja cuando se trató de llevar a cabo una política pública con PG en la entidad. Y, en efecto, el hecho de que el PRI, partido del gobernador, y el PRD, partido de la directora, sean de oposición y compartan una visión laica de la vida pública, en Oaxaca facilita una relación que probablemente no sería posible si la presidencia de la República e Inmujeres no estuvieran controlados por el PAN, un partido vinculado desde su origen con la iglesia católica. Si bien esta alianza produce fricciones con el centro, también otorga al IMO apoyo y autonomía de acción en el ámbito estatal, lo que en este caso fue productivo para poner en marcha la institucionalización de la PG.

²⁶ Para enfrentar la resistencia que ofrece la estructura estatal a la inclusión de la PG, se requeriría crear espacios de interlocución donde las representantes de los institutos que manejan argumentos y discursos, así como acciones y prácticas diferentes, se abran a las demás y logren un trabajo coordinado con el propósito de redefinir desde el género la reelaboración tradicional de las políticas públicas.

2. EL ESCENARIO SOCIOPOLÍTICO. DESIGUALDAD Y NEGOCIACIÓN: DOS ELEMENTOS DE LA CULTURA POLÍTICA ESTATAL

Oaxaca es un estado peculiar, caracterizado por la desigualdad socioeconómica, la diversidad étnica y por una forma de dominación política que ha debido adaptarse a esa realidad. Desde la colonia los grupos dominantes debieron negociar su relación con los sectores dominados, pues la presencia cultural y la contundencia demográfica y económica de los diversos pueblos que conforman la gran diversidad étnica de esa región han amenazado su hegemonía y su capacidad de control cuando en innumerables ocasiones las comunidades los han resistido. Oaxaca es el estado con mayor población indígena del país. De la población, 37% habla una de las 13 lenguas que se practican en el estado.

Más allá de los conflictos latentes y manifiestos originados por la presencia de un sistema de dominación que varias autoras y autores hasta los años 80 calificaron como «colonialismo interno», un patrón cultural reseñado por distintos estudios históricos y antropológicos contemporáneos refiere la capacidad de negociación que desde la Colonia se desarrolla entre los grupos dominantes y dominados, así como entre las diversas comunidades indígenas de esa zona del país (Zapata, 2003). En términos muy generales, se puede afirmar que la «negociación con el otro» ha permitido la resolución de contradicciones y oposiciones tanto para mantener el orden cotidiano como la estabilidad política. Su importancia se acrecienta cuando se considera que los conflictos son reales y se viven cotidianamente. La negociación es un ejercicio que ha garantizado la sobrevivencia de grupos o sectores desiguales y diferentes en un mismo lugar. Lo importante es que allí la negociación se ha transformado en una creencia colectiva, compartida por las elites políticas y la gente común que hacen esfuerzos por evitar el conflicto y la violencia, y han desarrollado estrategias propias para lograr acuerdos. Curiosamente, el acto de negociar es un principio que no se genera en un

ambiente democrático. Ni en la Colonia o en la República independiente, ni en el Porfiriato o durante el régimen de partido único en el siglo XX, se instauró un sistema político democrático. Sin embargo, en Oaxaca, la negociación se desarrolló entre comunidades similares en poder o entre sectores poderosos y subordinados como una forma de legítima de convivencia. Este rasgo cultural implica la presencia de ideas compartidas en relación con la resolución de conflictos y remite al reconocimiento del otro para crear un espacio de confianza mutua dónde encontrar soluciones a los intereses en juego. Es por ello quizá que en Oaxaca, después de grandes movilizaciones y protestas del movimiento feminista y de mujeres, no sólo se logra, como en otros estados de la República, la creación del Instituto de la Mujer Oaxaqueña (IMO), sino también la primera propuesta nacional y latinoamericana de una política pública orientada a integrar la PG en el presupuesto y la planificación estatal. Vale la pena señalar que su origen y desarrollo no se da necesariamente en el contexto sociopolítico que señalan los documentos y textos preocupados por la institucionalización de la PG en el desarrollado, publicados por agencias internacionales, por organismos de Naciones Unidas e incluso por la academia. Al contrario, aunque la incorporación de la PG de modo transversal en el estado respeta las condiciones técnicas y los valores presentes en los acuerdos internacionales, es importante recalcar que el escenario político oaxaqueño presenta, como característica propia, la legitimidad de la negociación entre elites políticas y sectores sociales. Las elites en ese estado no sólo son dominantes, pues por imperativo histórico y cultural han aprendido a desarrollar su capacidad para dirigir el desarrollo regional. Se trata de elites que si bien cambian en su composición social y económica de acuerdo con los ritmos políticos, comparten una cultura donde para mantenerse deben estar atentas a las demandas sociales y ser capaces de negociar para redistribuir los beneficios de un desarrollo, que

ha sido desigual y excluyente. Las oaxaqueñas, cuya movilización se relata más adelante, hicieron y hacen enormes intentos para ser escuchadas (ver Biencinto, capítulo 6). El gobernador José Murat,²⁷ militante del PRI, criticado por utilizar mecanismos tradicionales de control político, es quien escucha y apoya la creación del IMO, así como su proyecto para incidir en el centro administrativo de la economía del estado, transforma el diseño e incorporación del presupuesto desde la equidad, fundamento de las políticas públicas con PG.

A estas características de la cultura política regional, se agrega la presencia y el liderazgo de un equipo que creó, en un periodo muy corto, una institución capaz de desarrollar políticas públicas novedosas.²⁸ Lo que sigue en este trabajo es un análisis del equipo que contribuyó a cristalizar esta tarea.

²⁷ José Murat, gobernador del estado de Oaxaca (1998-2004), tiene una larga trayectoria política como miembro del PRI. Nació en Ixtepec, Oaxaca, el 18 de octubre de 1948. Licenciado en Derecho por la UNAM. Diputado federal por su estado en tres ocasiones, y senador de la República hasta que es designado candidato a la gubernatura. En la Cámara de Diputados trabajó en la Gran Comisión y como presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores. Es experto en derecho internacional, tema sobre el que ha impartido cátedra en la UNAM; su trabajo parlamentario lo ha orientado a atender asuntos vinculados con la política hacia Estados Unidos, Canadá, Asia Pacífico, etc. Miembro del PRI desde 1973, ha ocupado distintos cargos dentro del Comité Ejecutivo Nacional de ese partido, en la Confederación Nacional Campesina, y en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares. Acusado de poseer un estilo autoritario y caciquil durante su gobierno, Murat logra una alta legitimidad, tanto por su cercanía con la gente como por haber invertido en el desarrollo estatal. Se trata de un personaje controvertido, debido a que su estilo proviene del antiguo sistema político que, sin embargo, parece mostrar un gran compromiso con el desarrollo de Oaxaca y con la lucha contra la desigualdad socioeconómica imperante allí.

²⁸ Esta respuesta de la elite política no es única ni sólo del gobernador Murat. El anterior, Diódoro Carrasco (1992-1998), decretó la Ley de Derechos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, que permitió la participación política de las comunidades, combinando el derecho consuetudinario y el derecho positivo en una sociedad tan desigual y excluyente como Chiapas, donde hubo un levantamiento armado contra

3. LA FORMACIÓN DE UN EQUIPO INSTITUCIONAL CON PERSPECTIVA DE GÉNERO: FACTOR CLAVE PARA IMPLEMENTAR UNA REFORMA²⁹

Tal como se señaló, un hecho que llama la atención en el diseño e incorporación de la PG en la planificación y el presupuesto estatal, es la composición, las cualidades y el gran compromiso con las metas trazadas que caracterizan al equipo de trabajo del IMO. Más allá del caso estudiado, esta observación permite comprender la centralidad del papel de las y los actores sociales que intervienen en los procesos de reforma y cambio institucional cuando se realiza una innovación en la administración pública. A pesar de que la institucionalización de la PG se fundamenta, en principio, en la creación de mecanismos tendientes a operar bajo una lógica técnico-administrativa, que pauta y regula formalmente las medidas a seguir, el análisis del trabajo desarrollado por el IMO pone de manifiesto que el perfil de quienes dirigen y participan en estos procesos también constituye un factor fundamental para consolidar la perspectiva de género en el Estado. La reforma llevada a cabo intenta crear un orden permanente que trascienda a las personas encargadas de gestionar su implantación, sin embargo, el análisis de la experiencia del IMO permite sostener que cuando se trata de incorporar la PG en el quehacer regular de las instituciones formales, los equipos y las personas que los integran son factores que juegan una función central en las posibilidades de éxito o fracaso de una iniciativa.

Por ello, no es posible sostener que la PG sólo se construye y afianza por medio de normas formalmente estatuidas.

el gobierno estatal y federal. La iniciativa de las elites de ese momento que negociaron con los indígenas muestra su capacidad dirigente.

²⁹ Un dato que vale la pena citar, aunque sea a pie de página, es el hecho de que el equipo lo integran en igualdad de condiciones, profesionales y de estatus, mujeres y hombres. Aunque en el IMO éste es un rasgo considerado normal, vale la pena señalarlo, pues los varones son casi inexistentes en la mayoría de los institutos de la mujer en el país. Aquí la equidad empieza por casa.

Se requiere de sujetos que manejen y se comprometan con el conocimiento y la práctica desarrollada en torno al género y las relaciones de género, pues la legitimidad de este enfoque no es generalizada en la sociedad. Los equipos encargados de poner en práctica políticas públicas con PG requieren capacidad profesional y una sensibilización individual y colectiva con la teoría de género. La construcción de compromisos personales y políticos, el manejo de herramientas conceptuales y metodológicas de la teoría feminista y de género, junto a la capacidad de innovación para construir un modelo de gestión, son elementos que influyen en el curso que tome la PG en los organismos del estado. El examen del diseño, implantación y resultados de las acciones del IMO, durante los tres años de su gestión, indica que estos factores están presentes y son parte de la orientación que lo ha caracterizado.

De acuerdo con lo anterior, se detectan una serie de características personales y colectivas del equipo, las cuales permiten identificar las dimensiones que desde el punto de vista empírico definen lo que podríamos denominar un equipo orientado a implantar la PG en las instituciones del Estado. Dichas dimensiones enseñan que es muy difícil que esta innovación sea realizada por funcionarias y funcionarios tradicionales si no cuentan con una identidad grupal comprometida con el género, por muy alta que sea su calidad profesional.

La experiencia oaxaqueña muestra que las siguientes dimensiones confluyen para definir un equipo de esta naturaleza:

- Relaciones profesionales previas
- Perfil académico.
- Establecimiento de compromisos y lenguaje común alrededor de la equidad de género. El proceso de capacitación interna.
- Nueva forma de gestión: legitimidad y eficacia institucional.

- Flexibilidad interna de la organización.
- Presencia de un liderazgo comprometido con la PG, con capacidad de concertación dentro del aparato estatal, sobre todo en el ámbito de las decisiones en sectores considerados clave para los proyectos de equidad de género.

Relaciones profesionales previas

Desde la creación del IMO, el reclutamiento y las funciones de las y los integrantes del equipo son decisiones de la directora en consulta con el equipo y, en especial, con su asesor particular, quien juega un papel relevante al controlar su pertinencia en relación con la misión y la agenda de actividades de la organización.

Sin embargo, detrás de este comportamiento administrativo, el análisis señala que las redes personales previas influyen en el perfil de las y los participantes del equipo, pues hay al menos tres constantes que se repiten cuando se descubren los vínculos entre sus integrantes. El primer núcleo de vínculos está formado alrededor del trabajo anterior que varias de ellas y de ellos compartieron en universidades privadas y públicas del estado. Ello ha contribuido, cuando se requiere, en el reclutamiento de otros académicos. Se trata de una red de profesionales universitarios que se respetan y que ha dado al equipo un perfil eminentemente académico.

El segundo núcleo de vínculos se ubica en las actividades desarrolladas por Norma Reyes en el Centro Estatal de Investigación sobre la Mujer A.C. (CEIMAC) —una asociación civil, creada en 1998, para trabajar con la PG— del cual se benefició posteriormente el equipo del IMO, pues algunos de sus integrantes participaron en ese espacio.

El tercer núcleo se asienta en una experiencia política compartida, pues prácticamente la totalidad de las y los participantes del equipo, incluyendo a su directora, participaron en movimientos o partidos de izquierda, lo que les otorgó una visión de mundo y una experiencia similar cuando enfrentan la tarea de trabajar en la administración pública.

Estos tres núcleos de relaciones previas originadas en el trabajo, la participación en la asociación civil y en la experiencia política, otorgan una cultura común y una confianza interpersonal a las y los integrantes del equipo que les permite cooperar entre ellas y ellos e iniciar una lógica de trabajo particular que tiene como centro a una líder política representada en la figura de Norma Reyes Terán. A la vez, la experiencia política de sus integrantes en el PRD, la Coalición Obrero Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI), y otros movimientos de izquierda, define un perfil propio que les permite diferenciarse frente a la administración pública y al partido de gobierno. Y, en efecto, como lo reconoce una de las personas del equipo: «queríamos ser ejemplares en el gobierno, porque viniendo de la izquierda son mucho más las exigencias de la opinión pública y también de la Contraloría» (entrevista 5).

Aún cuando existe una orientación política similar, una vez que comienza el trabajo institucional la militancia política se desdibuja ante la misión a realizar: «un trabajo eficiente y transparente» (entrevista 5).

Dado que esta actitud es compartida, se puede afirmar que ser ejemplares, dentro de un gobierno donde predomina un partido al cual no se pertenece, se convierte en un valor que une al equipo y le permite diferenciar su identidad como grupo frente a las dependencias públicas. Ello les otorga un cierto margen de libertad para desarrollar comportamientos innovadores dentro de las estructuras burocrático-administrativas.

La presencia de un equipo innovador, comprometido con lógicas de trabajo arraigadas desde antes en el grupo, tiene, sin embargo, sus costos, pues los que no pertenecen a él deben hacer esfuerzos para adaptarse, cuestión que no siempre se logra. Algunas funcionarias y funcionarios del Codemu que heredó el IMO, como parte de su planta de empleadas y empleados, por ejemplo, debió reinstalárseles en otras instancias de la administración pública porque

opusieron resistencia a la capacitación en cuestiones de género, políticas públicas o a los nuevos sistemas de trabajo. Otras personas renunciaron por diferencias en la orientación de la gestión del Instituto, ya que consideraban que un organismo de esta naturaleza debía abocarse a satisfacer las demandas de grupos organizados. También hubo deserciones debidas a que ciertas personas rechazaron la lógica de trabajo basada en resultados y responsabilidades individuales reivindicando un estilo de gestión colectivo cuyo ideal era el trabajo participativo de las ONG.

El tránsito hacia el establecimiento de una organización formal que respetara la lógica presente en la administración pública estatal no fue fácil de resolver, sobre todo en los primeros meses. Sin embargo, el equipo y aquellas y aquellos que se adaptaron a él, gracias a una serie de reuniones de trabajo donde a partir de un debate sobre las necesidades de la sociedad oaxaqueña en materia de género y sus posibles soluciones institucionales, establecen un proyecto común que define la misión institucional con la que se comprometen las y los integrantes del Instituto. Haber participado en esta etapa fundacional del IMO les estimula la cohesión interna y la responsabilidad para cumplir con las metas planteadas en el proyecto.

Este tipo de reuniones posteriormente se institucionalizó no sólo entre las y los participantes en el equipo, sino también en cada dirección, para generar una comunicación constante y facilitar un estilo de trabajo propio que debió adoptarse para cumplir con los objetivos internos de la institución y, al mismo tiempo, responder a la presión de los tiempos políticos.

Perfil académico

Las y los participantes en el equipo tienen un perfil académico y su biografía está marcada por un constante interés en mejorar su educación, obtener grados superiores y/o especializarse en áreas que consideran importantes para su formación profesional. Que la mayoría de ellas y ellos haya

orientado su carrera ocupacional hacia el trabajo universitario indica una preocupación compartida por el conocimiento. La formación profesional del equipo gira en torno a las ciencias sociales, lo que les otorga un marco de referencia a sus intereses personales centrados en metodología, educación, desarrollo, estrategias audiovisuales, comunicación, entre otros. Este perfil académico explica la dinámica de trabajo que caracteriza sus actividades en un ámbito como la administración pública: la revisión bibliográfica, la delimitación temática, junto con la planeación de objetivos orientados a revalorar la capacidad de las y los sujetos para construir procesos de aprendizaje, sustentados en las capacidades individuales y colectivas, son factores cruciales que sólo asegura una formación académica consolidada.

Ello asemeja a las y los integrantes del equipo, salvo a su directora, quien, siendo contadora pública, posee una trayectoria ocupacional que se separa del camino académico. Y en efecto, la biografía de Norma Reyes indica que su experiencia se desarrolla en otras áreas de trabajo, relacionadas con la vida pública y política. Curiosamente en un grupo marcado por el valor de la excelencia académica, el liderazgo lo ejerce una persona anclada en otros ámbitos que le han permitido conocer y operar los mecanismos que se juegan dentro de la cultura política de su región y de su estado. El valor que la directora otorga al conocimiento es, sin embargo, evidente y se expresa no sólo en el perfil de las y los funcionarios que la rodean, sino también en los requisitos que exige para tomar y justificar las decisiones.

El compromiso que las y los participantes del equipo tienen con el conocimiento facilitó su apropiación de la teoría de género, la cual se constituyó en la base para reelaborar sus herramientas profesionales y consolidar técnicamente el diseño y la implantación de las políticas públicas con equidad de género. Ello también permitió gestar las estrategias de difusión de sus logros parciales, dirigidas a la opinión pública y a las y los miembros del sistema político, y

contribuir así a legitimar la institución. Un lenguaje común alrededor del género: el proceso de capacitación interna.

Aún cuando la mayoría de las y los integrantes del equipo estaban relacionados con el tema de las mujeres y el género, es en el IMO donde desarrollan su «conciencia feminista», dimensión clave para la identidad de un equipo de esta índole.

Varias de las funcionarias y funcionarios reconocen que la realización de un proceso de aprendizaje interno sobre teoría feminista y de género contribuyó no sólo a establecer un lenguaje común y a afianzar las relaciones de confianza y compromiso ya existentes, sino que además los posicionó frente a una situación que transformó su visión de mundo.

La capacitación interna que, en un principio, se llevó a cabo en el área de investigación fue abierta luego a las otras áreas del IMO. La dinámica propuesta se fundó, como en otros espacios de reflexión sobre un tema nuevo, en la elaboración de una lista de temas que se discutían a partir de lecturas básicas. Posteriormente el nivel de profundidad fue creciendo y con ello, en muchos casos, junto a la apropiación de un nuevo conocimiento, se fueron produciendo transformaciones individuales que implicaron revisiones personales sobre relaciones familiares y de pareja entre las y los participantes. Así es como hay quienes reconocen que: «el cambio ha sido tan radical que no pueden conseguir pareja, porque como hombre les falta muchas cosas por mejorar» (entrevista 4). «Se empieza a entrar en conflicto, en un estado de *shock*, empiezas a mirarte a ti como hombre, o sea, yo me miraba como hombre y lo que había vivido, y veía a mi pareja, y veía a mi mamá y veía a mi papá» (entrevista 5).

Contraria a la representación negativa que existe en la sociedad frente al feminismo, las y los integrantes del equipo manifiestan un alto grado de satisfacción y orgullo por ser personas conocedoras y simpatizantes de esta perspectiva:

Cuando me preguntan eso (si soy feminista), yo creo que sería un honor. Creo que me falta trabajar y leer y estudiar

mucho más para decirme feminista. No es que yo no quisiera serlo, es que creo que el sacrificio tiene que ser mucho mayor para poder serlo. Si ahorita me dijeran feminista yo diría que me falta por leer, por escuchar, por producir, para poder colgarme de esa bandera con dignidad (entrevista 4).

El género, por lo que yo me doy cuenta (...) no es un asunto de sexenio, no es un asunto de chamba, sino ya es un asunto de necesidad que debe darse a conocer, discutirse y reconocerse como un elemento fundamental en todos los ámbitos de la vida y en ese sentido requiere de diferentes tratamientos, un tratamiento específico para que esté presente en la agenda pública por ejemplo (entrevista 6).

Es importante hacer notar que, en su mayoría, estas opiniones son vertidas por funcionarios varones que después de reflexionar sobre las relaciones de género durante la capacitación interna se apropiaron de esta perspectiva como una herramienta profesional para llevar a cabo su trabajo y, además, cuestionaron el rol de género que como hombres o mujeres desempeñan en su vida privada.

Así, uno de los miembros del equipo señala que debido a que su esposa trabaja fuera de la casa: «los fines de semana nos ponemos a lavar, uno hace el aseo de la planta baja de la casa, el otro hace la planta de arriba. Por ejemplo, a mí, me toca la de arriba, me toca lavar el baño, hacer las camas, barrer, trapear, sacudir, acomodar la ropa» (entrevista 5).

Por su parte, quienes ingresaron posteriormente al equipo reconocen que su camino fue más sencillo porque la capacitación anterior facilitó su acercamiento al tema, ya que el primer grupo había seleccionado autoras y autores, y tuvieron la posibilidad de realizar una lectura dirigida.

Asimismo, cuando se organizó el diplomado para las y los funcionarios públicos, se tuvo la posibilidad de conocer a las mejores maestras y maestros del ámbito académico feminista, lo que para algunas y algunos participantes

en el equipo fue un hito en su formación personal y profesional. Este descubrimiento lo expresa en forma elocuente una de las integrantes del equipo cuando se refiere a la presencia y la obra de Marcela Lagarde: «hace como dos años trajimos a Marcela Lagarde y fue así como un regalo de la vida. Esta experiencia de meterte en los textos, de ayudar a construir, es muy llenante, tanto que ahora también creo que la gente que estamos aquí somos feministas de corazón» (entrevista 7).

El significado que se puede deducir de las opiniones de las distintas personas que forman parte del equipo, acerca del impacto del proceso de capacitación interna, es que la identidad del grupo se refuerza por su acercamiento al feminismo como una práctica política, más que por su utilidad para cumplir con las exigencias de su trabajo como profesionales de la administración pública. La capacitación en cuestiones de género le otorgó un nuevo sentido a su trabajo, pues les hizo comprender que no sólo se trataba de llevar a cabo acciones que transformaran la vida de las y los otros (la sociedad oaxaqueña), sino también la propia.

Es así como lo reconoce una de las personas partícipe de la experiencia, con convencimiento, logrando articular la identidad previa del grupo con los contenidos aprendidos en la capacitación. Desde su punto de vista, la construcción de compromisos como equipo ya no sólo dependió del hecho de haber cumplido las funciones asignadas. Por sobre todo los unió el compromiso con el tema:

Nosotros sustituimos el trabajo partidista por el activismo feminista, lo dijimos y lo hicimos no por conveniencia sino que por convencimiento (...) es mucho más justo lo que uno pelea cuando pelea por la igualdad de oportunidades y la equidad de género, que cuando pelea un distrito o un gobierno (entrevista 3).

De este modo, el conocimiento sobre género y la identificación con el feminismo generado por el proceso de

capacitación interna de hombres y mujeres del Instituto, refuerza las relaciones anteriores de las y los participantes en el equipo, les permite incorporar nuevos integrantes y les ofrece la posibilidad de reorientar el interés por la política partidaria hacia una práctica centrada en la lucha por la equidad de género.

Una conclusión que se puede derivar de la información anterior es que los equipos orientados a incorporar la PG en las instituciones del Estado requieren de una gran identificación con la lucha por superar la inequidad de género, ya que ésta les permite convencer, persistir y desarrollar estrategias frente a los obstáculos de la cultura de género conservadora que predomina en ellas. El equipo, en los hechos, es una «minoría activa»³⁰ convencida de su proyecto y de la importancia de implementarlo dentro de un ámbito de trabajo donde predominan conductas rutinarias, el conformismo y la falta de creatividad. Trabajar como minoría activa y con el aval del gobernador, les permite movilizarse dentro de la administración pública y establecer consensos o pactos con las y los actores de las dependencias que el proyecto define como prioritarias para integrar la PG.

Nueva forma de gestión: eficacia y legitimidad institucional
Otro rasgo que llama la atención en el trabajo desarrollado por el IMO es el reconocimiento constante de la gestión de la directora por sus subordinadas y subordinados. En tal sentido, sujetos con perfil académico valoran su concepción de trabajo como algo “nuevo”, pues no sólo se trabaja en el servicio público para responder a una necesidad material, sino porque allí se está contribuyendo a crear conocimiento y un campo de trabajo antes inexistente.

Cuando el equipo se hizo cargo del Instituto debió definir sus objetivos, el plan de trabajo y la organización

³⁰ Ver el interesante trabajo de Serge Moscovici, *Psicología de las minorías activas*, Madrid, Morata, 1996.

interna. El desafío fue enorme y, sin embargo, el hecho de conocerse y haber trabajado juntos en otros espacios les permitió reconocer sus debilidades y confrontar la tarea. Una de las primeras personas que llegó, así lo relata:

Fue un proceso ecléctico. Yo digo que fue creatividad y a veces hasta funcionamos con la libre inspiración. Cuando llegamos aquí teníamos la costumbre, más por preocupación que por cuestiones de organización y por no saber qué hacer, teníamos la costumbre de reunirnos muy seguido en las mañanas. Entonces decíamos “qué podemos hacer, podemos hacer esto y esto”, y nos poníamos a platicar, los directores y Norma, y así a veces era como íbamos construyendo cosas (entrevista 5).

La formación académica compartida contribuyó a la definición de los objetivos y actividades del Instituto, pues por la escasa experiencia que se tenía en la administración pública y el desconocimiento sobre el papel de un instituto de la mujer, recurrieron a su formación profesional y al convencimiento de que su trabajo debía orientarse a producir y a proveer conocimientos sobre género al Estado, para tener un impacto generalizado en la sociedad:

Nosotros entendimos que el Instituto es aquella figura que tenía que dotar de conocimientos a las secretarías (...) a quienes [les] tiene que estar generando políticas públicas. En ese sentido dijimos: ¿cómo se dota de información importante? [y respondimos]: investigando, especializándose y difundiendo lo que estamos haciendo. Yo dudo mucho que los otros institutos tengan esta formación, es por eso que el trabajo, a veces, es hasta diametralmente opuesto, porque nosotros decimos: si hay que abordar algo, hay que primero investigar y luego especializar a quienes nos interesa y después difundir los resultados (entrevista 3).

Otra preocupación del equipo fue que, una vez consolidados, establecieron acciones con miras a hacer pública su presencia en el ámbito institucional, lo cual se realizó desde sus inicios:

Teníamos menos de un mes creo, sí, fue entre marzo y abril, que realizamos una serie de consultas públicas al interior del estado, una por región. El objetivo era precisamente hacer un diagnóstico, pero también fue un proceso político que nos permitió dar a conocer al Instituto (entrevista 5).

Otra persona del equipo señala la necesidad de hacer:

(...) cosas que vistieran, mientras hacíamos el trabajo de la talacha académica. Por eso se hizo el Encuentro Centroamericano y de El Caribe, que permitió una cobertura de toda la prensa, se hizo en presencia del gobernador y los secretarios de estado y la participación de organizaciones de mujeres del estado y naturalmente de los países invitados (entrevista 7).³¹

Estas primeras experiencias se analizan y así el equipo convierte la difusión en los medios o en la página *Web* en una práctica que, desde entonces, acompaña cada tarea, programa o actividad cumplida; es decir, inmediatamente se difunde a través de un medio, con el fin de posicionar a la institución en el espacio público y contribuir a su legitimación.

En tal sentido, además de participar en la definición de la orientación del IMO, a partir de la capacitación interna que los proveyó de conocimientos y habilidades para trabajar por la PG, el equipo realiza un trabajo político dirigido por su directora para ganar espacios de reconocimiento

³¹ La persona entrevistada hace referencia a la Primera Cumbre de Mujeres Indígenas de las Américas que convocó a más de 400 delegadas y observadoras de organizaciones de Europa, Asia, África y Oceanía en Oaxaca, entre el 20 noviembre y el 4 de diciembre de 2002.

en la sociedad y las esferas del gobierno. Difundir y dar a conocer los resultados de sus actividades, conjugar investigación y tejer consensos con funcionarios de otras dependencias, son dimensiones de una estrategia que distingue la labor del IMO.

Aunque en principio cualquier institución pública debería realizar esta doble tarea, el gran interés del equipo del IMO por legitimar su presencia desde los primeros meses se explica porque la afiliación política de su directora causó recelos por parte de otros organismos administrativos y dependencias estatales que lo manifestaron bajo la forma de indiferencia y no reconocimiento. En palabras de una persona del equipo:

No llegaban ni avisos, ni cosas, ni nada por el estilo, pero en la medida en que el Instituto, y Norma como directora del Instituto, se han ido posicionando, pues también hay un reconocimiento. Hoy entonces la gente se acerca y la saluda y le dice: oye, he leído las cosas que estás haciendo, muy interesantes, felicidades. O sea, ya en el gabinete tiene un lugar (entrevista 5).

Sin embargo, más allá de los esfuerzos realizados para buscar reconocimiento en las esferas de gobierno, uno de los factores que más ha contribuido a posicionar al IMO es el apoyo brindado por el gobernador, quien lo manifiesta constantemente, quizá porque debe demostrar ante sus correligionarios que la decisión de apoyar a alguien de un partido distinto al suyo fue la correcta. La siguiente opinión refrenda lo anterior:

[Al gobernador] le gusta decir que sólo en Suecia y Oaxaca hay presupuestos de género, le encanta decir eso, y todo el mundo lo felicita en otros espacios, o la gente que sabe de la experiencia lo felicita, aunque él no sabe qué más decir. Pero sabe que está bien, le gusta recibir felicitaciones por

tener un acierto en su gabinete en cuanto a la selección de la gente (entrevista 3).

La elección de una directora proveniente de un partido político diferente al del gobierno produjo roces entre sus correligionarios. Sin embargo, ello ha permitido al gobernador mostrar una cierta pluralidad en su gabinete y alejarse de las críticas al unipartidismo. Con el paso del tiempo y gracias a los logros del IMO, el gobernador se ha podido sensibilizar en el tema de género y, sin duda, sacarle provecho político.

La presencia del IMO no se confunde sólo con su directora, pues el reconocimiento público también se debe a la participación de su personal, así lo señala una integrante del equipo: «todos podemos ir, ella manda a quien sea, al que funciona mejor» (entrevista 7).

En suma, la participación del equipo en la elaboración de una nueva institución donde se juegan sus conocimientos y su capacidad de innovación, en tanto que profesionales, contribuye a fortalecer la legitimidad de la institución ante la sociedad y la administración pública. Este reconocimiento no es mecánico, obedece en gran parte a una estrategia sistemática de difusión puesta en marcha a través de un departamento que elabora un modelo de comunicación para conseguirlo.

Flexibilidad interna de la organización

Vale la pena señalar que pese a que el IMO forma parte de la administración pública y en consecuencia posee una estructura y las reglas formales que la caracterizan, tales como la centralización de la autoridad, la racionalidad, el conocimiento técnico o los procedimientos impersonales, su modo de operación lo aleja de esta imagen. En la práctica, la organización interna del IMO se acerca a un modelo de gestión moderna que al estar integrado en un marco burocrático debe generar mecanismos que le permitan conjugar sus necesidades de creatividad con los requerimien-

tos del aparato público. En este sentido, juega mucho la figura de su directora quien, respetando las regulaciones administrativas, es capaz de conducir el cambio cuando interesa influir en otras dependencias o dentro del propio Instituto. Ello se manifiesta en distintos indicadores que se pueden rescatar de opiniones anteriores, pero que vale la pena señalar para caracterizar la flexibilidad de la organización interna. El espacio de libertad del que se goza en el IMO, tal como lo plantea una de las personas integradas, ha permitido: «construir sobre la marcha, innovar y manejar conocimiento actualizado para cumplir con las metas propuestas» (entrevista 6). O como se puede percibir en esta opinión:

Puedo decirte que aquí hay mucha frescura en el trabajo. Es un trabajo joven, al día, y sin duda que si hay algo claro es la definición de lo que hay que hacer porque se está creando apenas. En las otras dependencias ya se sabe qué es, sólo que hay que hacer [mucho] y está [lo tradicional] sumamente aprendido. Aquí apenas se está creando, digo, un proceso educativo para servidores sobre género. Nunca había sucedido antes en Oaxaca. Se creó, se implementó y ya ves los resultados (entrevista 4).

Sacar adelante al Instituto y una actividad, por ejemplo, el diplomado, que derivó en la reforma del presupuesto, implicó un trabajo extremadamente arduo y mucha presión, ya que se debió hacer un diseño para conseguir las metas sin tener claro cómo hacerlo.

Cuando nosotros llegamos se esperaba una propuesta sobre la capacitación. Me dije: yo no soy de educación, ¿qué voy hacer? Sentí una presión enorme porque, aunque soy profesora, no había trabajado en educación. Propuse hacer talleres y en las discusiones me dicen: no es lo que queremos, queremos proveer de una formación al sector público (entrevista 7).

Esa primera incertidumbre rápidamente se diluye gracias a que el equipo investiga sobre programas académicos de género, discute la idea de módulos en la educación superior, evalúa las diversas teorías pedagógicas y opta por la constructivista, elementos que dan paso al diseño del diplomado. Esta forma de encarar los problemas les enseñó a solucionar los desafíos posteriores, de modo que pronto la reflexión transformó esta experiencia en un modelo formal que otorga certeza en el trabajo.

La flexibilidad de la organización también se expresa en reuniones periódicas de las distintas áreas para estar al tanto del funcionamiento de la institución como conjunto. Pero, además, existe una reunión anual con la directora donde la ubicación de las distintas personas se redefine de acuerdo con las necesidades de la próxima agenda. Así, cada año se hace una evaluación del desempeño individual y colectivo y el organigrama se adapta al proyecto del siguiente año. «Si los temas cambian, se achican algunos departamentos y se agrandan otros» (entrevista 4).

Finalmente, es preciso reconocer que la flexibilidad de la organización se observa, por un lado, en el respeto de la directora por las tareas docentes de las y los participantes del equipo que, si bien renunciaron a sus tiempos completos en las universidades, todavía imparten algunas cátedras para mantenerse al día y, por otro, porque el compromiso con el trabajo en el Instituto obliga a un ritmo que difícilmente se puede asimilar al de la burocracia. Esto es posible porque con independencia del estatus que se tenga en la jerarquía interna, directoras, directores, investigadoras, investigadores, ayudantes y administrativas y administrativos se involucran de la misma forma cuando realizan una actividad:

Ahora, en este preciso momento estamos haciendo trabajo de campo. Hemos tenido que ir a visitar las comunidades hasta los sábados y domingos y la gente lo hace. Todo este mes no hemos tenido descanso los fines de semana, todo

este mes nos lo hemos pasado viajando. Y ellos no están cobrando más y se sienten bien, quizá porque yo siempre les digo: las cosas que tienen que decirme prefiero que me las digan ustedes y no saberlo por segundos o terceros. Nadie me ha dicho: ¿sabes qué?, no quiero ir o voy si me pagas más. Yo creo que es una cuestión que se va como contagiando. Además, el trabajo de campo significa convivencia, y el hecho de estar conviviendo una semana o más acerca mucho a la gente, sobre todo si está en una tarea común (entrevista 5).

Cabe señalar que este compromiso con el ritmo de trabajo marca la jerarquía empezando por la directora, como lo refleja esta persona entrevistada:

Norma trae esa costumbre, para ella no hay horarios, pues para la política no hay horarios. Yo también he tenido siempre esa misma actitud y me siento pleno al estarlo haciendo. No tengo ningún conflicto en hacerlo, si es sábado o domingo, si es a las 11 de la noche o a la 1 de la mañana. No me preocupa más allá del cansancio que pueda tener. Pero sí, eso sí que genera algunos conflictos con la pareja o la familia (entrevista 5).

A pesar de la valoración y el compromiso con el ritmo de trabajo, en la organización hay la tolerancia suficiente como para comprender que este estilo no puede imponerse a funcionarios que no lo deseen o que forman parte de los rangos medios u operativos del Instituto.

La flexibilidad de la organización y la creación de un ambiente de trabajo alrededor del cumplimiento de metas y proyectos bajo la responsabilidad de funcionarias y funcionarios legítimos profesionalmente y con posiciones altas dentro de la jerarquía interna, son condiciones que estimulan el compromiso con el trabajo grupal y rompen con las inercias de la rutina burocrática, dando paso a la flexibilidad en la organización.

Presencia de un liderazgo comprometido con la PG y con capacidad de concertación en el aparato estatal

En la administración pública es difícil encontrar que funcionarias y funcionarios con posiciones directivas jueguen a su vez un rol de liderazgo, debido a su experiencia y rasgos personales. En Norma Reyes se conjuga una función dirigente que obedece a sus habilidades para coordinar las actividades del equipo hacia las metas de la institución y, a la vez, una personalidad capaz de irradiar en los otros cierto poder o posesión de habilidades especiales. Ello, tal como se percibe en las opiniones antes citadas, le otorga una legitimidad entre su equipo y el personal del IMO, pero también entre las personas de la administración y del gobierno.

Es importante, sin embargo, ubicar a Norma Reyes más allá de la percepción. Su biografía nos enseña que es una persona que ha transitado por distintos espacios gracias a un proceso de individuación, difícil de lograr entre las mujeres de su pueblo, Santa María Mixtequilla, en el istmo oaxaqueño. Ese proceso que permite distanciarse del orden genérico que se internaliza por socialización o disciplinamiento, en Norma Reyes se expresa en el desarrollado de una capacidad reflexiva para comprender con claridad los mecanismos implícitos en la vida política y social.

Se trata de una persona que se ha hecho a sí misma, lo que redundó en una gran seguridad para moverse en el ámbito público. Por lo demás, la vida de Norma Reyes podría ser similar a la de otra mujer: se casó joven, tuvo tres hijas, se divorció, terminó una carrera corta y, una vez divorciada, trabajó por cuenta propia o en empleos formales para mantenerse y mantener a sus hijas. Su trayectoria política también coincide con las de muchas personas de su región, el Istmo de Tehuantepec. Desde joven fue testigo de las injusticias en el campo y participó en conflictos agrarios que poco a poco la impulsaron a integrarse en las organizaciones políticas regionales, donde realizó sus primeros aprendizajes hasta que en 1989 se integra al PRD, el cual se esta-

blecía en ese entonces como partido en Oaxaca. Después de un tiempo y gracias a sus aptitudes políticas, es elegida diputada estatal, para luego ocupar una diputación federal. Gracias a esta trayectoria, personal y de participación en el ámbito público, la directora del IMO aprendió a hacer política en el contexto local, estatal y nacional y, al mismo tiempo, plantearse proyectos personales. Por eso, más allá de los rasgos especiales de personalidad que le adjudican, es preciso reconocer que la legitimidad de su liderazgo se asienta en una experiencia similar a la de otras mujeres de su generación que han sido capaces de definirse como individuos, más allá del mandato de la tradición.

Norma Reyes desde joven hizo su vida, comprendió el juego del poder político y decidió dedicarse a manejarlo para superar la injusticia en que viven las mujeres y los hombres de su sociedad. Quizá lo que la diferencia de muchas otras oaxaqueñas y oaxaqueños es que eligió trabajar por la equidad de género, un campo que si bien ha permitido el desarrollo de un amplio movimiento social en el estado, apenas está penetrando su sistema político. Prueba de ello son las dificultades que enfrentó entre sus correligionarias y correligionarios y adversarias y adversarios políticos cuando, junto con un grupo de diputadas de diversos orígenes partidarios, lograron aprobar el sistema de cuotas de género en el estado. La inteligencia política de Norma Reyes consiste en haber captado este hecho y haberse dado cuenta de que las cuestiones de género y los intereses de las mujeres no eran considerados dentro de los partidos, dentro del poder legislativo, del judicial y del ejecutivo estatal. Las mujeres, en la práctica, no tenían voz en esos ámbitos y ella aprovechó este vacío en el sistema político para asumir esa voz. La capacidad política de Norma Reyes fue un factor decisivo para su nombramiento, en tanto que directora del IMO, elemento que también ha contribuido en su legitimación, no sólo en el estado sino también en el país.

Su trabajo, sin embargo, no ha estado exento de controversias, pues curiosamente durante su gestión las mayores críticas y resistencias se originaron en las organizaciones del Movimiento Amplio de Mujeres de Oaxaca, las cuales desconocían la trayectoria feminista de Norma Reyes, ya que su participación se había dado principalmente en el seno de las organizaciones políticas de izquierda. Parte de esta problemática puede explicar comportamientos semejantes en otros estados de la República, en donde las dirigentes y activistas históricas del Movimiento de Mujeres han luchado durante muchos años por el logro de instituciones que contribuyan a la consolidación de sus demandas, lo que en principio las haría acreedoras del control de esas instituciones. Se trata, sin embargo, de una aspiración poco realista, si se considera que las y los integrantes de un movimiento social, cualquiera que éste sea, tienen escasas posibilidades de asumir el control de las instituciones políticas por las que lucharon (Tarrow, 1998).

En efecto, si se considera que después de 1995 las demandas feministas se generalizan y son retomadas por los partidos y otras y otros actores del sistema político que se comprometen con la agenda de género, es importante comprender que ésta comienza a ser administrada por ellas y ellos. Y en Oaxaca sucede exactamente esto. La agenda orientada a la equidad de género es administrada por las instituciones gubernamentales, los partidos y la administración pública y no por aquellas que integran el movimiento social, pues no están en el lugar donde se toman las decisiones ni poseen los recursos políticos que permitirán el acceso y el control de las instituciones. La incompreensión que surge en el Movimiento de Mujeres con el nombramiento de Norma Reyes provoca, en un primer momento, un diálogo de sordos que poco a poco se abre gracias al reconocimiento que diversas organizaciones han hecho a los logros del IMO, y porque el Instituto ha tratado de establecer relaciones fluidas con las organizaciones civiles, integrán-

dolas a su consejo consultivo o de modo directo a sus proyectos. Sin embargo, es preciso considerar que más allá de la voluntad de las actrices para establecer relaciones productivas, es probable que sea la naturaleza de la gestión del IMO la que también contribuye a este desencuentro. En efecto, tal como lo planteamos antes, la acción del IMO se orienta a influir en las elites ubicadas en los espacios de decisión para establecer la PG en las políticas públicas. Este estilo de gestión aleja al IMO de la posibilidad de definir a las mujeres como centro de sus actividades y, por tanto, relacionarse en directo con sus organizaciones y con las y los representantes de la sociedad civil. Sin embargo, es claro que si bien el IMO deja esta tarea a la próxima administración, ello no cuestiona la capacidad de liderazgo de su directora ni los logros obtenidos.

La capacidad de liderazgo de Norma Reyes para construir las posibilidades prácticas de una política basada en la equidad de género se expresa en la lealtad y el compromiso de su equipo con los proyectos que realizarán una vez que termine su gestión. Aunque nadie de las personas del equipo puede asegurar lo que hará después de terminar el mandato, hay consenso en que dejar el Instituto no significa dejar el género o la lucha por la equidad. Aunque es probable que la mayoría no enfrente problemas de desempleo, dado su perfil educativo, podrían regresar al trabajo académico; las imágenes que proyectan éstas al pensar su futuro cuando salgan del IMO, se vincula con empleos relacionados con la equidad de género, así se observa a continuación: «y tu compromiso con Norma, ¿termina aquí?». «Sí, pero no con el tema» (entrevista 3).

Yo creo que hay algo así como una suerte de lealtad que cuando Norma se va pues todos nos vamos. Quedarse significaría dos cosas: a lo mejor te invita la nueva o el nuevo a quedarte, pero queda claro que va a ser para saber qué hizo Norma y una vez que te pueda sacar la información

tendrá sus compromisos. Antes o después vas a formar parte del desempleo, además, así es la cultura burocrática mexicana-oaxaqueña. Me queda claro que el día que Norma se va, nos vamos todos, con una o dos semanas de diferencia (...) en todo caso yo no dejaré mi conocimiento sobre género. No sólo me cambió la vida sino la manera de ejercer mi profesión (entrevista 4).

La intención es, de alguna manera, seguir trabajando como grupo, sino es dentro de la estructura gubernamental (...) probablemente en una asociación civil que funcione como consultoría para cuestiones de asesoramiento sobre diversos temas de género que tengan que ver con el presupuesto público, la educación, el desarrollo. El género es un asunto de necesidad que debe darse a conocer y discutirse como un elemento fundamental en todos los ámbitos de la vida (entrevista 5).

Estos comentarios confirman que los equipos que llevan a cabo una innovación orientada a integrar la PG en las instituciones públicas deben ser de naturaleza distinta a las tradicionales, ya que sus integrantes para lograr estos objetivos, deben desarrollar una conciencia de género. La conformación y desarrollo del equipo del IMO así lo demuestra.

A MODO DE CONCLUSIÓN

EL ANÁLISIS DE LA INCORPORACIÓN DE LA PG EN EL PRESUPUESTO ESTATAL de Oaxaca cobra importancia como estudio de caso por varias razones. En primer lugar, permite observar una experiencia exitosa en materia de política pública con PG. En segundo lugar y más allá del interés por comprender una situación particular, el caso posee también una finalidad instrumental, pues es un medio para identificar las condiciones que posibilitan la incorporación de la PG, así como las etapas y los criterios que se deben considerar a la hora de implementar una política de esta naturaleza.

En este sentido, de su conocimiento se pueden derivar enseñanzas de utilidad para otros institutos preocupados por problemas similares e, incluso, para comprender y dar sustento empírico a los procesos de institucionalización de nuevos temas en la administración pública. Su valor, en consecuencia, es también metodológico, pues del caso se pueden derivar generalizaciones con el fin de evaluar los elementos susceptibles de ser aprovechados en otros contextos.

Así, si se considera el estudio de dicha experiencia como un caso, se puede concluir que permitió identificar condiciones externas e internas que facilitaron su implantación. Si bien en la realidad estas variables se interrelacionan, es importante dividir las, ya que las estrategias internas para lograr una administración eficaz en los institutos de las mujeres cobran una importancia central, dadas las dificultades de coordinación detectadas en este sentido en otros estudios (Tarrés, 2005).

CONDICIONES EXTERNAS E INTERNAS VINCULADAS A LA IMPLANTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON PG A PARTIR DE LA EXPERIENCIA OAXAQUEÑA

El relato de la experiencia del IMO enseña que en el proceso de implantación de la política pública con PG intervienen el sistema político y las y los actores sociales con gran fuerza en las primeras etapas y, poco a poco, una vez que legitima su papel en la burocracia estatal, el escenario se estructura de modo que las y los distintos actores tienden a intervenir jugando roles predeterminados, a partir de canales institucionales. En este sentido, las condiciones presentes en Oaxaca se pueden comprender como una ruta hacia la institucionalización que, en un primer momento, se caracteriza por ser preinstitucional y, en un segundo, institucional. La distinción de estos momentos es importante, pues en cada uno de ellos hay lógicas distintas que marcan el comportamiento de las y los actores que participan en la ruta hacia la institucionalización. Con el objeto de aclarar estos momentos

y no confundirlos en el análisis, presentamos a continuación un esquema que resume sus principales características.

Conocer esta ruta cobra importancia porque permite comprender que las demandas de un movimiento social para integrar su agenda en la esfera del Estado, es un proceso dinámico que vincula a las integrantes del movimiento con el poder político. Una vez que las movilizaciones sitúan las demandas en el debate público y logran que penetre en la agenda del sistema político, la lógica de la acción cambia, pues lo que está en juego es el vínculo con el poder político institucional. La forma en que se teje este vínculo, tal cual se ha señalado a lo largo del trabajo, está condicionada por el escenario social y la cultura política prevalientes. En el caso de Oaxaca, es importante recordar que, aunque las demandas surgen por el logro de los intereses de género, el movimiento las justifica alrededor de la equidad social, un argumento universal que fácil se vincula con el valor de la justicia social compartida por la elite y la sociedad

RUTA HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN

MOMENTO PREINSTITUCIONAL

- 1ª Etapa: surgimiento del movimiento feminista y movimiento de mujeres.
Resultado: romper el silencio público y generar identidad colectiva.
- 2ª Etapa: definición de necesidades y deseos de cambio del movimiento.
Resultado: transformación de necesidades y deseos de las mujeres en un discurso público y en demandas políticas.
- 3ª Etapa: el movimiento se vincula con aliados institucionales (funcionarias/funcionarios públicos, representantes legislativos, dirigentes políticos, etcétera).
Resultado: las demandas politizadas se integran o son rechazadas por la agenda de diversos actores del sistema político institucional. Son promovidas sólo por determinados sectores.
- 4ª Etapa: toma de la decisión.
Resultado: autoridades del aparato gubernamental se comprometen con una agenda que contiene las demandas que también han sido aceptadas en otros niveles (partidos, movimientos, funcionarias/funcionarios, etcétera).

MOMENTO INSTITUCIONAL

- 5ª Etapa: implantación de la política pública.
Resultado: se generan organismos públicos, los institutos de las mujeres, destinados a promover los temas vinculados con las demandas, adaptándolas al discurso de ese gobierno y haciéndolos compatibles con los argumentos técnicos propios de la gestión. Se aprueban leyes y reglamentos que legitiman la política pública.
- 6ª Etapa: ejecución de la política pública.
Resultado: negociación con diversos actores del gobierno, administración pública, partidos y legisladoras y legisladores para generar prioridades y recursos destinados a la política pública.
- 7ª Etapa: evaluación de la política pública.
Resultado: aparición de una red de personas actuantes que opinan sobre los efectos de estas políticas en las necesidades concretas de la población y confirmación o reorientación de las directrices de la política pública en cuestión.
- 8ª Etapa: la política pública está institucionalizada.

oaxaqueña, pese al machismo prevaleciente. Es importante señalar que el laicismo prevaleciente en la clase política estatal se constituye en un factor que —a diferencia de otros estados—, favorece el diálogo con las integrantes del movimiento feminista y los acuerdos entre partidos políticos que, pese a tener proyectos distintos, comparten los ideales laicos. En suma, la conjunción de una nueva propuesta con valores legítimos en la cultura política estatal, facilita la aceptación de las demandas del movimiento y del programa del IMO.

Además de la legitimidad de las demandas de género obtenida a través de su vínculo con la justicia social y el laicismo, juega un gran papel la importancia histórica de la negociación y los acuerdos entre diversos sectores del estado y la sociedad para evitar conflictos con sectores que se movilizan. La amenaza de violencia es un reto permanente de la gobernabilidad del estado, de modo que existe un consenso para resolverlos mediante políticas públicas orientadas a la integración social. En última instancia, la gran movilización de mujeres y el apoyo que logran entre diversos actores del sistema político cristaliza en la aceptación de sus demandas. El poder ejecutivo, en especial el gobernador, apoya la creación de un Instituto de la Mujer Oaxaqueña como mecanismo de integración y reconocimiento de la condición subordinada de la mitad de la población. Esta toma de decisión y el respaldo sostenido durante los tres años de su gestión, produce un cambio en el escenario donde se han movilizadas las mujeres hasta ese momento y marca el ingreso de sus demandas al sistema institucional.

El escenario, por tanto, se transforma, pues la administración pública y el sistema político fija reglas y estilos de comportamiento distintos a los que rigen en la sociedad.

CONDICIONES INTERNAS: EL GÉNERO EN LAS INSTITUCIONES ESTATALES

Aunque durante el desarrollo de este trabajo se han señalado las características que asume la gestión que el IMO

lleva a cabo para obtener la aprobación de un presupuesto con perspectiva de género, es importante destacar algunas de ellas, pues presentan un carácter innovador con respecto a otros organismos públicos. En efecto, la composición interna, el estilo que adquiere su organización y la lógica de su gestión, contribuyen también a explicar por qué consiguen sus metas.

Selección de una política pública de interés general

Concientes del corto periodo con que se contaba para consolidar un nuevo organismo y obtener ciertos resultados, el equipo del IMO se planteó una política pública con enfoque de género que tuviera un impacto lo más generalizado posible. Si bien se trata de una opción con riesgos, tuvo la ventaja de realizarse en un campo que no había sido tocado por otros organismos. Más aún, no generó conflictos por recursos aprobados o etiquetados para favorecer el género con otras instancias administrativas y, al mismo tiempo, para implementarlo, requirió más recursos políticos e institucionales que recursos económicos. Con esta decisión, el IMO resuelve uno de los principales dilemas que enfrenta la institucionalización de las demandas de género respecto a cuál o cuáles políticas públicas priorizar cuando los recursos económicos y de tiempo son escasos.

La formación de un equipo de trabajo innovador

A las funcionarias y funcionarios que integran el Instituto no puede conceptualizárseles a partir de su inserción burocrática. Contrario a la idea de un sistema regulado por la rutina, la organización del IMO se caracteriza por su flexibilidad y capacidad de adaptación a situaciones contingentes. Como se ha señalado, el equipo integrado por profesionales formados en la academia, comprometidos con la teoría de género y la investigación, configuran un grupo que incluye una dimensión moderna, donde el conocimiento y la

capacidad reflexiva les permite adaptar las metas, metodologías y estrategias a un medio político cambiante y a las necesidades surgidas en la práctica cotidiana del mundo del trabajo y la política. Pero, también, esas y esos actores, por ser parte de la cultura política del estado, conocen y administran sus reglas para generar consensos y acuerdos alrededor de los proyectos que se plantea el Instituto. La doble dimensión del estilo de gestión, donde se combina el conocimiento con el desarrollo de una micropolítica destinada a generar acuerdos con las y los funcionarios considerados clave para la consecución de sus metas, permite definir la acción de este equipo como innovadora, cercana al concepto de minoría activa y alejada de las reglas de conducta que caracterizan a la administración pública. La importancia que adquiere la noción de equipo de trabajo y su compromiso con la misión de un instituto para cumplir con las agendas, se evalúan semana a semana de acuerdo con los tiempos institucionales y los ciclos políticos cambiantes, que abren o cierran oportunidades a los planes de la administración del instituto. La experiencia del equipo del IMO enseña que las y los actores cobran una especial relevancia cuando se diseñan nuevas instituciones y políticas públicas. El apoyo de las autoridades políticas al proyecto y las características del equipo de la administración pública encargado de llevarlo a cabo no es un asunto discursivo. Se plasma en comportamientos orientados a facilitar el diálogo y los acuerdos entre el equipo y el resto de las y los actores que participan de los organismos públicos involucrados en el proyecto. Ello permite la práctica de una administración reflexiva donde las y los funcionarios se distancian de las rutinas y logran ponerlas en duda para elaborar nuevas formas de gestión. En suma, la presencia de un equipo comprometido asegura una capacidad de gestión de recursos educativos, prácticos y sociales preexistentes en la administración pública que compensan con creces la escasez de recursos materiales.

Equidad de género y democracia

Finalmente, el análisis de la experiencia del IMO señala la necesidad de debatir la relación entre democracia y equidad de género. Tal como se mencionó, las agencias internacionales, incluso el movimiento feminista, vincularon estos dos fenómenos, asumiendo que a mayor democracia en un sistema político habría mayor permeabilidad a la equidad de género y, viceversa. En Oaxaca se demuestra que esta relación es más compleja. En primer lugar, porque confunde ideales con posibilidades prácticas y, segundo, porque no considera que tanto la democracia como la equidad de género adquieren significados distintos de acuerdo con el contexto social y político en que se desarrollan. En efecto, esta «ecuación», optimista si se piensa en las persistentes desigualdades del entorno económico y político, merece ser revisada a la luz de los hechos. Si bien en México hay avances en la esfera de la ley, en la representación de las mujeres o en el impacto que ha tenido el movimiento de mujeres para insertar sus demandas en la agenda política, existen escasos estudios destinados a evaluar los avances concretos en cuanto a equidad de género. En Oaxaca se muestra que la democratización de las relaciones de género se puede impulsar en un sistema político donde se mezclan la democracia electoral, la competencia entre partidos y el pluralismo con un contexto político vertical. Esta incongruencia con los supuestos mencionados está demostrando, por un lado, la complejidad del significado de la democracia y, por otro, señala con bastante fuerza la importancia del valor de la justicia social entre las elites y la sociedad para promover una política orientada a compensar a las mujeres. Es en el consenso alrededor de ese valor donde se abren las oportunidades para que la equidad de género adquiera un sentido universal. De este vínculo entre justicia social y equidad de género, se pueden formular dos afirmaciones como hipótesis cuyo contenido sería preciso debatir:

- a) Cualquiera que sea el sistema político, es fácil que la equidad de género penetre más cuando en esa sociedad, y entre sus elites políticas, exista un consenso alrededor de la justicia económica y social.
- b) Por el contrario, en sociedades cuya cultura se orienta a la competencia, al logro individual, y la reproducción de sus elites políticas está desvinculada de los problemas sociales, será más difícil democratizar las relaciones de género o éstas adquirirán otras dimensiones y significados.

La idea es, en resumen, que en la lucha por institucionalizar la equidad de género, tal como lo plantea Dietz, «también cuenta el contexto» (1990).

BIBLIOGRAFÍA

- Añón, María José. *Igualdad, diferencias y desigualdades*. México. Fontamara. 2001.
- Cavers, T., et al. *Genere et politique: Débats et perspectives*. Francia. Gallimard. 2000.
- Cepal. *El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*. Serie Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile. Naciones Unidas. CEPAL. 2003.
- Cooper, Jennifer A., y Flérida Guzmán (coords.). *Un análisis presupuestario con un enfoque de género: reporte de investigación*. México. UNAM-PUEG. 2003.
- Coser, Luis. *Hombres de ideas. El punto de vista de un sociólogo*. México. FCE. 1968.
- Dietz, Mary. «El contexto también cuenta: feminismos y teorías de la ciudadanía». En: *Debate Feminista*. Vol. 1. Marzo. 1990.
- Fraisse, Paul, y Jean Piaget. *Psicología social*. Argentina. Paidós. 1992.
- Friedland Roger, y Robert R. Alford. «La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales». En: revista *Zona abierta*, número 63-64. España. Universidad Complutense de Madrid. 1993.
- Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca. *Diario oficial*. Oaxaca, México. 2000.
- H. Cámara de Diputados. *Gaceta parlamentaria*. México. Año IV, número 697, miércoles 28 de febrero de 2001.
- IMO. Diversos documentos del Instituto de la Mujer Oaxaqueña, generados de 2001 a 2004.
- Incháustegui, Teresa. «La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas». En: *La Ventana*. Número 10. México. Universidad de Guadalajara. 1999.
- INEGI. *Censo de población y vivienda*. México. INEGI. 2000.
- Inmujeres. *Ley del Instituto Nacional de la Mujeres*. México. Inmujeres. 2001.
- Kramer, Roderick, y Tom Tyler. *Trust in organizations: Frontiers of theory and research*. Nueva Delhi. Sage. 1996.
- Moscovici, Serge. *Psicología de las minorías activas*. Madrid. Morata. 1996.
- «Oaxaca, perspectivas antropológicas». En: *Alteridades*. México. UAM Iztapalapa. Año 9. Número 17, 1999.
- Página Web, gobierno de Oaxaca. <http://www.oaxaca.gob.mx/>
- Página Web, Instituto de la Mujer Oaxaqueña <http://www.imo.org.mx>
- Phillips, Ann. *Género y teoría democrática*. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales. PUEG. 1996.
- Putman, Robert D. *Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en la descentralización administrativa*. Venezuela. Galac. 1994.

- Riquer, Florinda; Tuñón, Esperanza, y Margarita Velásquez. «Perfil de la mujer en México. Informe de trabajo». México. Consejo Nacional de Población. 1990. Manuscrito.
- Serrano López, Luis Armando. «Evaluación de políticas públicas desde la perspectiva de género». En: Lagarde, Marcela (coord). *Política y género. Cuadernos Legislativos*. Grupo Parlamentario del PRD LIX Legislatura de la Cámara de Diputados. Congreso de la Unión. México. 2003.
- Staudt, Kathleen. «Mujeres en la política: México en una perspectiva global». En: Tarrés María Luisa (coord.). *Género y cultura en América Latina*. México. El Colegio de México, 1998.
- Tarrés, María Luisa. «Algunos desafíos para imaginar una cultura política con perspectiva de género». En: *La Ventana*. No. 19 Vol. II. México. Universidad de Guadalajara. 2004.
- . «Discurso y acción política feminista (1970-2000)». En: Lamas, Marta (coord.). *Miradas feministas a las mexicanas del siglo XX*. México. Conaculta. Colección Biblioteca. FCE. 2005.
- . *Nuevos nudos y desafíos en las prácticas feministas: los institutos de las mujeres en México*. México. LASA. 2006 (en prensa).
- Tarrow, Sydney. *Peasant Communism in Southern Italy*. New Haven. Yale University Press. 1967.
- . «Patron-client Relationships in Southern Italy». En: *European Journal of Political Research*. 1973.
- . *El Poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid. Alianza. 1997.
- . *Power in movement. Social movements and Contentious Politics. EUA*. Cambridge University Press. 1998.
- Theodorson y Theodorson. *Modern Dictionary or Sociology: The concepts and terminology of sociology and related disciplines*. Nueva York.
- Uriarte, Edurne, y Arantxa Elizondo (coords.). *Mujeres en política*. España. Ariel. 2004.
- Zapata, Clara. *¿La gente de la palabra? Identidad, estatutos comunales y estatutos comunitarios en la Sierra Juárez de Oaxaca*. México. Tesis de Maestría en Antropología Social. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). 2003.
- Zaremborg, Gisela. «Alpargatas y libros: un análisis comparado de los estilos de gestión social del Consejo Provincial de la Mujer (Provincia de Buenos Aires, Argentina) y el Servicio Nacional de la Mujer (Chile)...». En: *Revista de la Cepal*. Santiago, Chile. 2004.

PROCESO DE CERTIFICACIÓN. ELABORACIÓN DEL MODELO EDUCATIVO DE CAPACITACIÓN A FUNCIONARIAS Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA: «PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN SOBRE EQUIDAD DE GÉNERO PARA EL SERVICIO PÚBLICO ESTATAL». ANÁLISIS DE LA PROPUESTA EDUCATIVA ELABORADA POR EL INSTITUTO DE LA MUJER OAXAQUEÑA

DANIELA CERVA CERNA¹

INTRODUCCIÓN

HEMOS ASISTIDO A IMPORTANTES CAMBIOS POLÍTICOS RELATIVOS a la incorporación de la equidad de género como objetivo del quehacer institucional y, con ello, incidir en las concepciones acerca de la definición del sentido de las políticas públicas por parte del Estado. A través de la noción de institucionalización de la perspectiva de género se ha intentado definir de manera conceptual y práctica este proceso.

Incorporar la dimensión de equidad de género en la planificación del desarrollo ha significado determinar cuáles serían los principales factores que condicionarían su eficacia y sustentabilidad en el tiempo. En la mayoría de las instituciones donde se aspira a constituir un modelo dirigido a cumplir con este objetivo, la capacitación y sensibilización sobre esta problemática aparece como una de las primeras acciones a seguir. La capacitación del personal involucrado en los procesos de planeación y ejecución de las políticas contribuye a introducir esta perspectiva en las instituciones.

Varios son los esquemas de capacitación desarrollados en los últimos tiempos, sobre todo por las agencias de cooperación internacional y organismos involucrados en el tema.

¹ N. de Ed. Ver referencias de la autora en anexo al final del libro.

Por sí mismo ninguno de estos procedimientos asegura que las personas, involucradas en el diseño e implantación de políticas públicas, comprendan e incorporen las habilidades y destrezas requeridas para elaborar acciones de intervención que contribuyan a la equidad de género. En lo que sí encontramos un acuerdo sustantivo es en que la capacitación representa uno de los componentes primordiales del proceso de institucionalización de género y sus fundamentos, la cual se encuentra vinculada a la producción de conocimiento y a la legitimidad que alcanza dicha problemática.

Puesto que una de las cuestiones centrales que guía esta investigación es conocer las estrategias que permiten incorporar la perspectiva de género en el quehacer institucional estatal, este apartado tiene el propósito de describir en qué consistió el proceso de certificación del «Programa de Especialización sobre Equidad de Género para la Administración Pública Estatal», elaborado y ejecutado por el IMO desde finales de 2002 hasta mediados de 2003.

Nuestro interés radica en conocer cómo los elementos epistemológicos que fundamentan el modelo educativo, junto con los factores políticos que lo ponen en marcha, actúan con un sentido transformador de las prácticas institucionales y de la orientación de las políticas públicas con perspectiva de género en el estado de Oaxaca.

Para ello, además del material proporcionado por el IMO, hemos integrado la información relativa a este proceso difundida en los medios de comunicación, instancias académicas y político-institucionales, entre otras.

Finalmente, con el objetivo de establecer la especificidad de este modelo de intervención hacia el sector público, discutiremos las diferencias y alcances que tienen que ver con las iniciativas de incorporación de la perspectiva de género en el estado.

PROGRAMA DE CERTIFICACIÓN: ASPECTOS EDUCATIVO-FORMALES DEL PROCESO

ES UN HECHO RECONOCIDO QUE LA INICIATIVA DESARROLLADA POR EL IMO ha sido en extremo innovadora y exitosa,² sobre todo si pensamos que esta dependencia es de creación reciente y no cuenta con recursos suficientes para poner en marcha una red de programas que atiendan las necesidades de las mujeres de la región.

Como señalamos en el primer capítulo, existen ciertos aspectos que han determinado el sentido que adquiere el trabajo desarrollado por el IMO, uno de ellos es el decreto de creación del Instituto de la Mujer Oaxaqueña, institución a la que se le encomienda, en calidad de función principal, incorporar la perspectiva de género como eje rector de las políticas públicas en las distintas dependencias de la administración pública estatal, al igual que planear y ejecutar líneas de acción que permitan elaborar el presupuesto estatal con perspectiva de género. El mandato institucional se constituye así en una dimensión clave de la misión que el IMO debía cumplir.

Otro aspecto importante de resaltar, derivado del anterior, puede localizarse en la fundamentación del Programa Estatal de la Mujer Oaxaqueña 2002-2004. Dicho documento contiene los principales lineamientos que orientan las acciones realizadas por el IMO, las cuales se basan en el

² Ver: «Hacia una perspectiva de género en el presupuesto público de las entidades federativas en México: el caso de Oaxaca», Eduardo Gómez de la O, en: revista *Indetec*, SHCP, número 132, febrero de 2003; Marcela Lagarde y de los Ríos, *Política y género. Cuadernos Legislativos*, Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, diciembre, 2003; resultados del «Seminario Internacional Género y Presupuestos Públicos. Experiencias Nacionales y Locales. Impactos y alcances», Oaxaca, 13 de junio de 2003, Unifem y Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca.

diagnóstico de la situación del estado y en los fundamentos emanados de las convenciones, conferencias y acuerdos internacionales y sus plataformas de acción respectivas.

De este modo, en el Programa Estatal de la Mujer 2002-2004 se afirma que:

El interés de un gobierno para resolver un problema se evidencia no en el discurso, sino en la cantidad y calidad de los recursos que para tal efecto destina. Con base en el diagnóstico realizado en el IMO podemos sostener que la pobreza afecta de manera diferenciada a hombres y mujeres y por ello consideramos que es preciso que el gobierno estatal introduzca en el proceso de elaboración de su presupuesto la perspectiva de género.³

Definirse como una instancia coordinadora de acciones para que el conjunto de las entidades de gobierno incluyan la perspectiva de género al diseñar y ejecutar sus políticas públicas, implicó que el IMO construyera una estrategia de intervención destinada principalmente a funcionarias y funcionarios públicos, más que constituirse en una instancia pública ejecutora de programas específicos para las mujeres.⁴

Surge así el «Programa de Especialización sobre Equidad de Género para el Servicio Público Estatal», mecanismo formal que el IMO elabora para que cada dependencia se haga acreedora al reconocimiento por su participación en un proceso de aprendizaje, conocimiento y manejo de la perspectiva de género para la elaboración de políticas públicas.

³ Programa Estatal de la Mujer Proem 2002-2004, Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca.

⁴ Ello no significa que el IMO no haya realizado acciones en el ámbito social. En materia de capacitación, el IMO se propone abarcar dos ámbitos, el institucional, descrito hasta el momento, y el social. Este último contempla que la capacitación llegue a las organizaciones sociales, productivas y civiles de todo tipo.

Y es aquí donde podemos ubicar la puesta en marcha de una estrategia concreta, que si bien en los hechos pudo establecerse como uno de los tantos modelos de capacitación de género que existen para funcionarias y funcionarios públicos, en lo sustantivo sus objetivos fueron más allá de la tarea de sensibilizar o constituirse en un primer acercamiento a la noción de género de la administración pública. Al establecerse como un proceso de formación de capacidades inserto en un modelo más amplio de intervención —cuya legitimidad se funda en la certificación institucional de las dependencias participantes— la capacitación deja de ser entendida como un fin en sí mismo y opera, más bien, con el sentido de ser una mediación para transformar la acción gubernamental.

Si revisamos algunas experiencias desarrolladas en América Latina y en específico en México⁵, encontramos una variedad de cursos, talleres, diplomados y seminarios para funcionarias y funcionarios públicos. En la mayoría de los casos son las instancias gubernamentales que, unidas a una institución de educación superior, ofrecen un programa de capacitación sobre la perspectiva de género.

⁵ La información que arroja la investigación «Programas de formación académica y profesional en estudios de género en México», señala que actualmente la orientación de los programas de género responde a la necesidad de formación de sujetos capaces de manejar teórica y empíricamente ciertas herramientas conceptuales que apunten a la investigación, formación docente y, sobre todo, a la elaboración de políticas públicas. Si la agenda de género se construye en función de las necesidades de cada sector o país, en el caso de México vemos que la formación académica se estructura en principio en función de responder la demanda de formación de cuadros académicos vinculados con la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas, y es que «La creación de oficinas de la mujer a nivel federal y estatal ha generado una demanda de especialización en un aspecto antes desconocido por los agentes encargados de la planeación y ejecución de las políticas gubernamentales», Cerva, Daniela. Documento de trabajo elaborado en las actividades de becaria de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso, México, agosto de 2003.

Bajo esta modalidad, la instancia académica elabora los programas, selecciona al profesorado y coordina principalmente los aspectos de gestión educativa. Por su parte, la instancia gubernamental contribuye con los recursos financieros y, en algunos casos, con la selección del alumnado. Esta forma de operar, si bien asegura un nivel de instrucción que emana de aquellos espacios en donde el conocimiento se produce, el seguimiento de su puesta en práctica escapa a las competencias y atribuciones que le asisten a la academia.

Conscientes de este hecho y con la necesidad de cumplir con el mandato institucional de proveer las herramientas para que fuese incorporada la perspectiva de género en el estado, el equipo del IMO se consolidó bajo un perfil de eminente sentido académico, con expertas y expertos profesionales en el manejo de herramientas educativas. También en el primer capítulo fueron señaladas con énfasis las características del equipo que conforma el IMO: su estilo de trabajo y gestión fueron y han sido factores cruciales en este proceso y que, en nuestro caso, son ubicados en los aspectos que describen el perfil de las personas que han encabezado las transformaciones en la política pública.

Ahora bien, si intentamos reconstruir las acciones que se ejecutaron para dar vida al Programa de Especialización, debemos destacar la revisión y análisis que el equipo del IMO hizo sobre los contenidos y estrategias desarrolladas por las principales experiencias de capacitación a funcionarias y funcionarios públicos en México y América Latina. Junto a ello, se elaboró un diagnóstico del contexto institucional del estado que permitiera identificar los distintos grados jerárquicos y de competencias administrativas del poder ejecutivo,⁶ para construir una metodología

⁶ Para determinar la estructura jerárquica fueron considerados los siguientes indicadores: nivel profesional y de responsabilidad en el trabajo y grado de capacidad y destreza para desempeñar el trabajo en el gobierno. «Pro-

de trabajo con objetivos de conocimiento diferencial para cada uno de ellos.

Como se puede observar en el gráfico, cada uno de los momentos que contempla este programa representa objetivos de conocimiento distinto y, por ello, tipos de capacitación diferencial. La concepción que estuvo detrás de este modelo educativo fue la teoría cognitiva, fundada en el presupuesto de que el pensar remite a la acción, a la resolución de problemas, lo que pone en el centro del proceso cognitivo al actor, consciente de la capacitación en la cual participa.

TABLA 1. PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN SOBRE EQUIDAD DE GÉNERO PARA EL SERVICIO PÚBLICO ESTATAL

OBJETIVO	ACTIVIDAD	NIVEL ADMINISTRATIVO
Motivar y sensibilizar	Simposio	Funcionaria(o)s primer nivel
Planear y diseñar políticas con perspectiva de género	Diplomado	Mandos directivos
Instrumentar políticas con perspectiva de género	Talleres	Mandos medios
Conocimiento introductorio sobre la perspectiva de género	Conferencias	Personal operativo

Las opciones académicas fueron seleccionadas de acuerdo con las características de cada nivel administrativo en las jerarquías existentes, así como con las necesidades de aprendizaje según el grado de responsabilidad laboral, la formación profesional y técnica de quienes participaron, el tiempo disponible para la asistencia a las modalidades de enseñanza, entre otras.⁷ En tal sentido, cada modalidad responde no sólo al objetivo prefijado para cada nivel, sino que además al tiempo y disposición de los funcionarios para integrar los conocimientos y destrezas para incorporar

grama de Especialización para el Poder Ejecutivo del estado». Documento de trabajo del IMO, 2001.

⁷ Entrevista realizada al director de capacitación del IMO.

la perspectiva de género dentro de su función pública. Como señalan las y los funcionarios del IMO, la idea es lograr la conformación de un modelo integral en donde cada una de las partes se complemente.⁸

El objetivo del simposio, dirigido a funcionarias y funcionarios del primer nivel administrativo, fue generar un primer acercamiento con expertos en género que dieran cuenta de la importancia de incluir la perspectiva de género en las políticas públicas. Uno de los resultados esperados fue el compromiso de enviar a las y los funcionarios involucrados en la planeación a capacitarse en el diplomado sobre género y políticas públicas.

El simposio tuvo por título «Equidad Genérica y Desarrollo»⁹. Se realizó el 25 de enero y contó con la participación del doctor Daniel Cazés Menache, director del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, y de la maestra Gabriela Delgado Ballesteros, investigadora del Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM. Asistieron 41 funcionarias y funcionarios de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los cuales 30 eran titulares y 11 representantes.

El diplomado, por su parte, tuvo como público a aquellas y aquellos funcionarios responsables directos de la planeación en su dependencia. A partir de un ejercicio académico formal, se las y los habilitó en el diseño de programas y

⁸ Entrevista realizada en el mes de abril de 2003 al equipo del IMO: Norma Reyes (directora), Armando Serrano (director de Investigación), Alexandro Escudero (director de Capacitación), Marco Reyes (consultor externo, especialista en educación).

⁹ Informe Simposio *Equidad genérica y desarrollo*, Unidad de capacitación, IMO, septiembre de 2002. En este informe se detalla una evaluación interna que el IMO realizó, la cual consistió en hacerle dos preguntas a los participantes de modo aleatorio: «¿Considera usted que las acciones públicas realizadas por su dependencia benefician por igual a hombres y mujeres?» y «¿Considera necesario capacitar al personal de su dependencia en temas relacionados con la teoría de género?». No contamos con la información sobre el procesamiento y análisis de esta información.

elaboración de propuestas de capacitación con perspectiva de género para su dependencia. El diplomado incluyó varios módulos temáticos que transitaron desde aspectos teóricos de la perspectiva de género, modelos de desarrollo y políticas públicas, hasta aspectos metodológicos concernientes a herramientas de planificación y evaluación de programas sociales.

Aquí la estrategia fue trabajar con funcionarias y funcionarios del gobierno estatal, especialmente con quienes tienen injerencia en el diseño del Programa Operativo Anual (POA), el cual remite a la programación de actividades de una dependencia durante un año. Para ello, el supuesto implícito fue que, al conseguir el apoyo y compromiso de las secretarías y secretarios de estado titulares que asistieron al simposio se lograría que los directores participaran en el diplomado ya que contarían con la autorización de su superior.

Luego de contar con este apoyo, la estrategia de construcción de compromisos giró hacia las y los propios funcionarios. A partir de la responsabilidad que asumen al participar e internalizar el papel que les cabe dentro de un proceso educativo formal que los proveerá de herramientas teóricas y prácticas para incorporar la perspectiva de género en la planeación, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de los programas y proyectos de su dependencia, se configuran alianzas y apoyos estratégicos que tienen un enorme impacto en los resultados esperados.

El diplomado no sólo implicó asistir a las conferencias y realizar trabajos u otras actividades comunes en este tipo de cursos. El seguimiento constante y el refuerzo valorativo que hizo el equipo del IMO, en especial el de su directora, puso de relieve la importante función que ellas y ellos habrían de cumplir para que la perspectiva de género fuera integrada transversalmente en la administración pública.¹⁰

¹⁰ Entrevista realizada en abril de 2003 al equipo del IMO (ver datos del personal referido en nota 8).

En tal sentido, el desarrollo de relaciones personales de comunicación y respaldo a alumnas y alumnos jugó a favor de la consolidación de una red que fue el sostén para que las iniciativas del Instituto se llevaran a cabo. Y es que la estrategia seguida apuntó, en principio, a desarrollar el tema de género como un factor de competencia exclusiva del IMO, con lo que dio paso a la construcción de intereses comunes que posicionaran a las y los funcionarios en un espacio central de alianza con el IMO.

Este aspecto es fundamental, sobre todo si pensamos que en aquellos casos en que se obliga la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas sin efectuar antes un proceso de sensibilización, discusión y comprensión de la temática a las y los profesionales responsables del diseño de las mismas, los cambios son muchas veces percibidos como una instrucción arbitraria, desde arriba, que implica más trabajo administrativo sin una lógica que lo acompañe.

En cambio, con este tipo de motivación, las cualidades y capacidades de la funcionaria y funcionario se presentan como una de las variables centrales para producir dichos cambios, dotando a las y los participantes de un fuerte estímulo psicológico que realce su papel. Sin duda, esta estrategia no es común en las actividades relacionadas con cualquier tipo de burocracia, ya que lo que prima es el apego a lo dispuesto, sin considerar la importancia de recurrir a las capacidades de innovación y creación de las personas, sean o no funcionarias y funcionarios públicos.

Aun cuando es fundamental promover cambios de actitudes y fortalecer el aprendizaje hacia la equidad de género en toda la función pública, las y los responsables del diseño y planeación de las políticas públicas son quienes deben asumir desde el inicio el proceso de capacitación, ya que están posicionados por jerarquías en el proceso de toma de decisión e incorporación de políticas. Y esta es una estrategia que claramente el IMO supo reconocer y llevar a cabo,

ya que es en el diplomado donde participan los mandos directivos, quienes instruidos por la secretaria o secretario titular de la dependencia estatal, asistieron en calidad de alumnas y alumnos regulares a los cursos.

EL DIPLOMADO: ASPECTOS EDUCATIVOS Y PROGRAMACIÓN DE ACTIVIDADES

LA LÓGICA QUE SUBYACE EN ESTE PROCESO PEDAGÓGICO ES QUE LAS Y los funcionarios aprendan, mediante la interacción con maestras y maestros del diplomado, a orientarse hacia la construcción de proyectos a partir del reconocimiento de su experiencia, del dominio que tienen sobre los asuntos de su dependencia. De los productos más sobresalientes del diplomado, se encuentra la realización de un trabajo final cuyo objetivo fue mostrar las posibilidades y restricciones de incorporar la perspectiva de género en sus instituciones.

La definición del diplomado tuvo por característica presentar un programa de estudios que apuntara a la formación profesional especializada en el tema específico de género. A partir de ello se buscó alcanzar objetivos educacionales en torno a capacidades, destrezas y actitudes que permita a alumnas y alumnos desempeñar funciones profesionales.¹¹

DESCRIPCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL DIPLOMADO

Dentro de los objetivos esperados del diplomado,¹² la funcionaria y funcionario, al egresar podrá, en la esfera de conocimientos:

¹¹ El diplomado contó con el apoyo académico de la Universidad *José Vasconcelos* de Oaxaca.

¹² Documento «Programa de Especialización sobre Equidad de Género para la Administración Estatal. Poder Ejecutivo», IMO, 2001.

- Fundamentar los instrumentos internacionales y la normatividad nacional que orienten la necesidad de incluir la perspectiva de género en las políticas públicas.
- Situar la problemática del desarrollo humano sustentable con equidad de género en el contexto de los nuevos paradigmas científicos y políticos.
- Identificar y analizar los mecanismos a través de los cuales las diferencias sociales de género contribuyen a la distribución desigual de los beneficios del desarrollo entre mujeres y hombres.

En cuanto a las habilidades:

- Manejar la metodología y herramientas analíticas para integrar la perspectiva de género en el proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación de los programas a su cargo.
- Utilizar sus capacidades y destrezas técnico-instrumentales para el diseño, registro y manejo adecuado de indicadores estratégicos de género (cuantitativos y cualitativos).
- Identificar y promover los conocimientos y aptitudes que debe poseer el personal a su cargo para trabajar en apoyo a la equidad de género en sus campos específicos de trabajo.

Y en cuanto a actitud:

- Vigilar las disposiciones que garanticen la igualdad de oportunidades de acceso a los servicios que ofrece el sector público.
- Sensibilizar hacia la promoción de una cultura de equidad entre los órganos en los ámbitos institucional y familiar en que se desenvuelve.

CONTENIDOS CURRICULARES

El análisis y posterior elaboración de los contenidos del curso fue una tarea realizada por el equipo del IMO, el cual contó con el apoyo de académicas, académicos e intelectuales destacados: doctor Daniel Cazés, doctora Cecilia Loría, maestra Marcela Lagarde, maestra Estela Serret, maestra Gloria Careaga, maestro Francisco Cos-Montiel, quienes además fungieron como docentes del diplomado.

El diplomado fue planificado con 16 sesiones de cuatro horas cada una. Además de las y los instructores seleccionados, el seguimiento del trabajo académico estuvo coordinado en su totalidad por el equipo de trabajo del IMO. Dentro de los contenidos curriculares que organizan y estructuran el diplomado, se desarrollaron los siguientes módulos:

- I. Modelos de desarrollo y teorías de género
 - Teoría de género
 - Teorías y modelos de desarrollo
 - Modelos de desarrollo en México: la situación en Oaxaca

- II. Políticas públicas y perspectiva de género
 - Políticas públicas con perspectiva de género I
 - Políticas públicas con perspectiva de género II

- III. Planeación con perspectiva de género (Seminario de acreditación)
 - Género y desarrollo I: de los enfoques al diagnóstico
 - Género y desarrollo II: del diagnóstico al proyecto
 - Género y desarrollo III: acciones políticas de desarrollo. Diseño, implantación y evaluación

Si bien existen similitudes en los contenidos con otros diplomados o cursos de capacitación, el énfasis teórico está

puesto en el tema del desarrollo y su vinculación con la perspectiva de género, es decir, siguiendo a Marcela Lagarde, la perspectiva de género no puede estar separada de una concepción global de desarrollo vinculada a la democracia, «construir la democracia como una de las dimensiones primordiales del desarrollo es uno de los objetivos de este nuevo paradigma».¹³

Es por ello que los contenidos curriculares apuntan a una formación teórica destinada a no desvincular generación e instrumentación de políticas, con la necesidad de posibilitar niveles cada vez mayores de desarrollo local y nacional.

Otro aspecto que es interesante resaltar y que en gran medida distingue este diplomado de otros similares, es la composición por sexo de sus participantes. Así lo demuestra el siguiente cuadro, de un total de 27 participantes sólo 10 son mujeres, es decir, más de 60% son hombres. En la mayoría de los cursos relacionados con «los asuntos de las mujeres» la participación es en su mayoría femenina, ya sea por decisión de un superior o por la negativa de los hombres a participar en temas percibidos como ajenos a sus intereses y problemáticas.

Uno de los indicadores que el IMO propuso para la evaluación del diplomado fue, en particular, la elaboración de un trabajo final por parte de alumnas y alumnos en el que aplicara los conocimientos contextualizados a la situación de su dependencia. Esta meta se logró; aun cuando no todos los proyectos finales están publicados o han sido ejecutados como política en cada dependencia, sus resultados van más allá de un trabajo práctico que responda a los requerimientos de titulación de un curso de capacitación. Como veremos en el capítulo IV, para el caso de la Secretaría de Finanzas, este proyecto se transformó en una política es-

¹³ Marcela Lagarde, *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Horas y horas editorial, España, 2001.

TABLA 2. DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA PARTICIPANTES EN EL DIPLOMADO «POLÍTICAS PÚBLICAS Y EQUIDAD DE GÉNERO»

DEPENDENCIA	ASISTENTES
Coordinación Estatal de Atención al Migrante Oaxaqueño (CEAMO)	Yeny García Jiménez
Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH)	Ana Gazga Pérez
Coordinación de Desarrollo Social (Codeso)	Pedro López Alvarado
Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (Coplade)	Daniel Pérez Montes
	Lucio Reyes García
Dirección General de Población (Digeпо)	Pastor Hernández Santiago
Instituto de Capacitación y Productividad para el Trabajo (Icapet)	Judith García Hernández
Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO)	Alma Elena García Gómez
	Rosa Villasante Alderete
Instituto de la Mujer Oaxaqueña (IMO)	Carlos Bautista Rojas
Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE)	Maria Álvarez Castillo
	Jesús Morales Tirado
Procuraduría para la Defensa Indígena (Prodi)	Jesús López Gómez
Secretaría de Asuntos Indígenas (SAI)	Enrique Ponce Cortés
Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal (Sedaf)	Enrique Jacinto Montes
	Irma Castro Vargas
Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas (Seducop)	Gerardo Espinosa Sánchez
Secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial (Sedic)	Noé López Duque
	Karina Márquez Garrido
Servicio de Salud de Oaxaca (SSO)	Rosalilia García Kavanagh
	Efrain Herrera Colmenares
Secretaría de Protección Ciudadana (Seproci)	Claudia Salinas Lorenzana
	Arnulfo Mendoza Barrita
Secretaría de Finanzas (Sefin)	Manglio Fabio Farrera Dávila
	Heriberto Paredes de los Santos
	Lilio Hernández Santiago
	Esdras Eulardo Cruz y Cruz

Fuente: Tabla proporcionada por la Unidad de Capacitación del IMO, 2001.

tatal que redefinió la elaboración presupuestaria de la administración pública.

TALLERES Y CONFERENCIAS: LA SENSIBILIZACIÓN COMO UN ELEMENTO DE CONOCIMIENTO

POR SU PARTE, LOS TALLERES Y CONFERENCIAS SE DIRIGIERON A LOS rangos medio y operativo de la administración pública. Su objetivo fue entregar información sobre cómo aplicar los programas que contemplen la perspectiva de género y, en el ámbito operativo, dotar de conocimientos básicos sobre las ventajas de las políticas públicas con equidad de género.

El taller tuvo por título «Instrumentación de políticas gubernamentales desde la perspectiva de género», con una

duración de cuatro horas. El temario incluyó: el concepto de género, políticas públicas y perspectiva de género, planificación y ejercicio. Estos talleres fueron realizados en cada dependencia, las y los ponentes fueron el equipo del IMO.

La conferencia «Género, políticas públicas y vida institucional», tuvo una duración de dos horas.¹⁴ Para ambas actividades es muy poca la información disponible, ya sea de las dependencias participantes, del número de funcionarias y funcionarios asistentes y de los resultados de la evaluación de las actividades.¹⁵

CONCLUSIONES

LA ESTRATEGIA PEDAGÓGICA QUE AQUÍ HEMOS INTENTADO RECONSTRUIR tuvo un carácter institucional al ser reconocida de manera formal por las dependencias que participaron, a través de sus funcionarias y funcionarios, en cada una de las diferentes modalidades de la capacitación —simposio, diplomado, taller y conferencia— dirigida a la formación de capacidades para el manejo de la perspectiva de género en políticas públicas.

Dentro de los lineamientos centrales del Programa de Certificación se estableció que su orientación era hacia la dependencia y no hacia las y los participantes en forma particular. Las dependencias que asistieron al simposio y contaron con una o con un especialista egresado del diplomado, así como al menos seis jefas o jefes de departamento participantes del taller y a la conferencia, fueron

¹⁴ Información extraída del tríptico informativo: «Proceso de Certificación del Programa de Especialización sobre Equidad de Género para la Administración Pública Estatal», IMO, 2001.

¹⁵ Contamos con un documento que, para el caso de la conferencia, contiene el nombre de la ponente, maestra Gabriela Delgado, las dependencias invitadas (13 en total) y el número de las y los participantes que se espera por cada una de ellas (243), además de la hoja de registro de asistencia que da un total de 61 personas.

TABLA 3. PROYECTOS PRESENTADOS POR LAS Y LOS PARTICIPANTES DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL EN EL DIPLOMADO «POLÍTICAS PÚBLICAS Y EQUIDAD DE GÉNERO»

DEPENDENCIA	TÍTULO DEL PROYECTO
Coordinación Estatal de Atención al Migrante Oaxaqueño (CEAMO)	Programa Operativo Anual 2002 con equidad de género.
Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH)	Creación de la Dirección de equidad de género de la CEDH.
Coordinación de Desarrollo Social (Codeso)	Incorporación de la equidad de género en los programas de desarrollo social mediante la planeación participativa. Análisis del «Programa de atención integral a la niñez indígena con perspectiva de género». Formación sobre perspectiva de género para mandos medios y personal técnico operativo.
Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (Coplade)	Evaluación socioeconómica de proyectos con perspectiva de género. Información desagregada por género en los productos estadísticos del Coplade.
Dirección General de Población (Digepo)	La violencia intrafamiliar en el contexto de la educación en población. Propuesta de capacitación de género para el personal de la Digepo.
Instituto de Capacitación y Productividad para el Trabajo (Icapet)	Aportaciones para la modificación del POA 2003 del Icapet, con perspectiva de género.
Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO)	Proyecto para la equidad educativa con perspectiva de género.
Instituto de la Mujer Oaxaqueña (IMO)	Incorporación de la perspectiva de género en los programas operativos anuales.
Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE)	Incorporación de la perspectiva de género en el Programa Operativo Anual de la PGJE.
Procuraduría para la Defensa del Indígena (Prodi)	Programa de desarrollo institucional con perspectiva de género.
Secretaría de Asuntos Indígenas (SAI)	Incorporación de la perspectiva de género en los programas de la SAI.
Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal (Sedaf)	Modificación de algunas de las acciones institucionales que puedan afectar directamente a las mujeres en el medio rural e incrementar o perpetuar condiciones de inequidad.
Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas (Seducop)	Creación de indicadores sistematizados e informatizados para llevar un control a través del Programa Operativo Anual mediante la generación de empleos y jornales con perspectiva de equidad de género dentro de la ejecución de la obra pública por parte de una entidad ejecutora normativa.
Secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial (Sedic)	Constitución de microindustrias para mujeres empresarias. «Oaxaca sin plomo», Proyecto de apoyo de JICA, para el desarrollo de la industria local.
Secretaría de Salud de Oaxaca (SSO)	Propuesta para la incorporación de la perspectiva de género en el Programa Operativo Anual 2002 de los servicios de salud en Oaxaca. Programa de capacitación para la equidad de género de las y los prestadores de servicios de salud.
Secretaría de Protección Ciudadana (Seproci)	Programa Operativo Anual: análisis y propuesta con perspectiva de género.
Secretaría de Finanzas (Sefin)*	Política de ingresos 2003 con perspectiva de género. Incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto de egresos del estado de Oaxaca.

Fuente: Relación de propuestas elaboradas por las alumnas y alumnos en sus trabajos de acreditación del diplomado «Políticas públicas y equidad de género», IMO, octubre de 2002.

*Nota: como vemos, en algunos casos hay dependencias que aparecen con más de un proyecto. Ello se debe a que éstas enviaron a más de una o un participante, quienes no necesariamente trabajaron en equipo.

acreedoras de la certificación¹⁶ que el IMO les otorgó con la colaboración del gobierno del estado. El carácter institucional que le da relevancia a la acción del IMO queda de manifiesto, una vez más, en la ceremonia de clausura del diplomado, donde funcionarias y funcionarios recibieron el diploma de graduación. Dicho acto fue presidido por el gobernador del estado de Oaxaca, José Murat, y contó con la participación de funcionarias y funcionarios estatales de alta responsabilidad, además de los medios de comunicación correspondientes.¹⁷

Una de las principales conclusiones que podemos avizorar es que la acreditación institucional legitima la experiencia de la dependencia recién creada, a la vez que dota de autoridad al IMO, al ser esta instancia quien crea el programa educativo, fija los contenidos académicos, decide el perfil de las y los académicos instructores, selecciona a funcionarias y funcionarios participantes, estipula las normas y condiciones para la obtención de la certificación de las dependencias y funge como contraparte calificada con el resto de las dependencias públicas.¹⁸

Este hecho no es menor, ya que el papel que el IMO asume al certificar a las dependencias como aptas o no para administrar la perspectiva de género en su trabajo cotidiano, constituye un gran logro, si lo comparamos con experiencia de institutos o mecanismos de género en otros estados de la República. Este logro sugiere que la adminis-

¹⁶ Información extraída del tríptico informativo: «Proceso de Certificación del Programa de Especialización sobre Equidad de Género para la Administración Pública Estatal».

¹⁷ Ver página electrónica del IMO.

¹⁸ Como bien fue analizado en el capítulo anterior, no debemos olvidar el contexto político en el cual asume la dirección del IMO Norma Reyes, y los resquemores y conflictos que su filiación política genera en el resto de las y los integrantes del gabinete del Ejecutivo. En el capítulo quinto analizaremos además la relación del Instituto con otras y otros actores políticos, sobre todo con las asociaciones civiles y ONG de mujeres en el estado.

tración pública oaxaqueña reconoce como legítima la autoridad del IMO, a la vez que la problemática de género se abre paso para la consecución de su institucionalización en el aparato público.

BIBLIOGRAFÍA

- Cerva, Daniela. «Programas de Formación Académica y Profesional en Estudios de Género en México». Documento de trabajo elaborado como becaria de investigación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México. Flacso. 2003.
- Gómez, Eduardo de la O. «Hacia una perspectiva de género en el presupuesto público de las entidades federativas en México: el caso de Oaxaca». En: revista *Indetec*. México. SHCP. Número 132. Febrero de 2003.
- Gutiérrez, Griselda. *Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina*. México. PUEG-UNAM. 2002.
- Guzmán, Virginia. *La institucionalidad de género en el estado: nuevas perspectivas de análisis*. Serie Mujer y Desarrollo. Núm. 32. Unidad Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile. Cepal. 2001.
- IMO. «Programa de Especialización para el poder ejecutivo del Estado». Documento de trabajo interno. Oaxaca, México. IMO. 2002.
- . «Informe Simposio. Equidad genérica y desarrollo». Oaxaca, México. Unidad de Capacitación. IMO. 2002.
- . *Programa Estatal de la Mujer. Proem. 2002-2004*. Oaxaca, México. Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca. IMO. 2002.
- . «Proceso de Certificación del Programa de Especialización sobre Equidad de Género para la Administración Pública Estatal». Tríptico Informativo. Oaxaca, México. IMO. 2002.
- . «Relación de propuestas elaboradas por las alumnas y alumnos en sus trabajos de acreditación». En: «Diplomado políticas públicas y equidad de género». Oaxaca, México, IMO. 2002.
- Lagarde, Marcela. «Política y Género». En: *Políticas y género. Cuadernos Legislativos*. México. Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 2003.
- . *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. España. Horas y horas editorial. 2001.
- Sensat, Núria, y Varella Reyes. «Las Políticas dirigidas a las mujeres: la acción pública para la igualdad entre los sexos». En: Gomà, Ricard, y Joan Subirats. *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona. Ariel. Colección Ciencia Política. 1996.
- Unifem. Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca. Instituto de la Mujer Oaxaqueña. *Seminario internacional. Género y presupuestos públicos. Experiencias nacionales y locales. Impactos y alcances*. Oaxaca, México. Unifem y Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca. IMO. 2003.
- Verloo, Mieke. *The Development of Gender Mainstreaming as a Political Concept for Europe*. Leipzig. Conference Gender Learning. 2002.

ANÁLISIS DEL IMPACTO DEL PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN SOBRE EQUIDAD DE GÉNERO PARA EL SERVICIO PÚBLICO ESTATAL: PRESENTACIÓN DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS DEL ESTUDIO DE CASO REALIZADO EN EL NIVEL DIRECTIVO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA

DANIELA CERVA CERNA¹

INTRODUCCIÓN

CON EL FIN DE CONOCER CUÁL ES LA OPINIÓN QUE TIENEN LOS funcionarios del Poder Ejecutivo del estado de Oaxaca sobre el Programa de Especialización desarrollado por el IMO, nos planteamos trabajar de manera diferenciada con cada uno de los niveles jerárquicos que contempló el programa.

Más que una evaluación de resultados, lo que nos interesa de inicio es responder al objetivo central de esta investigación, es decir: conocer el impacto del modelo de intervención desarrollado por el IMO, dirigido a transformar prácticas institucionales que incluyan la dimensión de género en el diseño e incorporación de políticas públicas. En tal sentido, la caracterización del modelo de institucionalización de la perspectiva de género en la generación de políticas públicas del estado de Oaxaca que el IMO ha llevado a cabo, nos permitirá ponderar las posibilidades de generalización o réplica de esta experiencia, sobre todo en materia de presupuestos sensibles al género.

Para el caso del simposio no nos pareció pertinente diseñar un instrumento específico para la obtención de información, ya que el público al cual estuvo dirigido está constituido por las y los secretarios titulares de cada dependencia y por integrantes del Poder Legislativo y Judicial. Estos dos últimos poderes no fueron incluidos en las otras tres modalidades

¹ N. de Ed. Ver referencias de la autora en anexo al final del libro.

siguientes de capacitación del Proceso de Certificación. Como lo revisamos en el capítulo anterior, el objetivo del simposio, más allá de la sensibilización misma, fue obtener el compromiso de las y los secretarías de Estado para que sus directoras y directores asistieran al diplomado, hecho que queda demostrado en las preguntas que al final de la sesión el equipo del IMO realizó de modo aleatorio a las y los participantes.²

Para el caso de las y los alumnos del diplomado, diseñamos un instrumento cualitativo de obtención de información. Por medio de un cuestionario que contempló algunas preguntas abiertas y otras previamente codificadas, se definieron ciertos ejes temáticos relacionados no sólo con los contenidos y calidad del diplomado, sino también con el desempeño del IMO y del gobierno del estado en materia de equidad de género y con los grados de injerencia concreta que las funcionarias y funcionarios pueden tener en la inclusión de la perspectiva de género dentro del quehacer de su dependencia.

La integración de conocimientos sobre la perspectiva de género estuvo reforzada por una estrategia política de construcción de compromisos y alianzas. Ésta permitió que altas y altos funcionarios pusieran en práctica acciones concretas en las dependencias, además de otorgar un grado de legitimidad al IMO, instancia de creación reciente. Por ello nos interesan las opiniones que tienen las y los funcionarios acerca de la gestión desarrollada por el IMO.

Para el grupo compuesto por los mandos medios y nivel operativo que asistió al taller y las conferencias, respectivamente, se aplicaron dos cuestionarios diferentes, atendiendo al grado de participación en el proceso de certificación y al papel que tiene en la ejecución de los programas de cada dependencia. En esta evaluación se integran nociones relativas a la cultura organizacional y a la gestión admi-

² Ver cita número 9, pág. 154.

nistrativa, propias del análisis político administrativo del estado. Los resultados de estas encuestas serán analizados en el capítulo siguiente.

PRINCIPALES RESULTADOS OBTENIDOS DE LAS ENTREVISTAS APLICADAS A LAS Y LOS MANDOS SUPERIORES QUE REALIZARON EL DIPLOMADO «POLÍTICAS PÚBLICAS Y EQUIDAD DE GÉNERO»

A FINALES DE NOVIEMBRE DE 2003, EL EQUIPO DE INVESTIGACIÓN realizó una serie de entrevistas en profundidad a las y los integrantes del IMO y aplicó un cuestionario a aquellas funcionarias y funcionarios que participaron en el diplomado. Este instrumento, de carácter cualitativo, fue elaborado con el objetivo de obtener información relevante sobre las siguientes dimensiones:

1. Datos generales de las y los entrevistados.
2. Relación de la entrevistada o entrevistado con el servicio público del estado de Oaxaca.
3. Evaluación de la formulación y cumplimiento de los objetivos del Estado en materia de equidad de género
4. Evaluación del diplomado y de las actividades realizadas por el IMO.
5. Percepción del grado de injerencia que la o el entrevistado tiene en la difusión de políticas públicas con perspectiva de género en su dependencia.

El número de funcionarias y funcionarios que participaron en el diplomado fue de 22, y el cuestionario fue aplicado a una funcionaria y siete funcionarios, de los cuales tres pertenecen a la Secretaría de Finanzas, dependencia que cumple un papel fundamental en la incorporación de los presupuestos de género dentro de la administración pública del estado de Oaxaca. Al ser un cuestionario con un gran número de preguntas abiertas, la aplicación de

ocho entrevistas saturó el proceso de obtención de información, lo cual es congruente con nuestros objetivos.

Para profundizar más en la información obtenida, entrevistamos de manera meticulosa a los funcionarios de la Secretaría de Finanzas, con el fin de abordar específicamente el proceso mediante el cual se transita desde la participación en el diplomado hasta la transformación de los reglamentos operativos relativos a la política de ingresos y egresos del estado. La percepción que dichos funcionarios tienen de cuáles son las variables fundamentales que explican que desde un proceso de capacitación se pase a la formulación de una política pública, junto con el análisis de las ventajas y restricciones que este proceso conlleva, es una fuente de información fundamental para construir el modelo analítico de la experiencia del IMO. Esta información será expuesta en profundidad en el próximo capítulo.

1. DATOS GENERALES DE LAS Y LOS ENTREVISTADOS

La entrevistada y los siete entrevistados se encuentran en el rango de edad que va desde los 30 hasta los 52 años. Todas las personas entrevistadas tienen educación universitaria completa y dos de ellos poseen estudios de postgrado. Sólo una mujer contestó el cuestionario. Como ya lo mencionamos, más de 60% de las y los asistentes al diplomado fueron del sexo masculino, aspecto que llama la atención, pues es común que en la capacitación sobre género el público asistente esté compuesto principalmente por mujeres. Quizá la explicación más plausible, al respecto, tiene su origen en la misma distribución genérica dentro de la administración pública, esto es, en la medida en que se asciende en la escala jerárquica el número de mujeres en puestos de decisión descende. Pero, también hay que considerar que el gobernador apoyó desde sus inicios esta iniciativa y los secretarios no recurrieron a la estrategia de enviar representantes —como es común que lo hagan las o los funcionarios de alto rango.³

2. RELACIÓN DE LA ENTREVISTADA O ENTREVISTADO CON EL SERVICIO PÚBLICO DEL ESTADO DE OAXACA

La y los encuestados llevan en promedio cinco años en su dependencia y todos tienen un cargo de confianza, es decir, se encuentran en los niveles más altos de la administración pública y sus funciones se vinculan de modo directo con la toma de decisión en materia de políticas públicas.

Frente a la pregunta de que si existió alguna facilidad en su lugar de trabajo para participar en el diplomado, la mayoría reconoce haber obtenido algún tipo de concesión por parte de sus superiores, principalmente en relación con la disponibilidad de tiempo y a la posibilidad de implementar actividades en su institución relativas a la inclusión de la perspectiva de género. Sólo un encuestado señaló no contar con el apoyo del secretario de su dependencia, ya que consideraba que era “una pérdida de tiempo”.

En relación con la existencia de algún tipo de estímulo ofrecido por su dependencia para participar en el diplomado, cinco señalaron la posibilidad de poner en práctica un proyecto en su dependencia. El resto señaló que no hubo ni una clase de estímulos.

Sobre las motivaciones para participar en el diplomado, en orden de importancia, las y los encuestados señalaron:⁴

- En primer lugar: interés personal por la perspectiva de género.

³ Si bien la mayoría de las o los que recurren a esta estrategia envían a una funcionaria o funcionario inferior inmediato para reemplazarlo, hay incluso quienes envían a sus “ayudantes personales” (secretarios, choferes, etcétera).

⁴ Las alternativas de respuesta fueron: «Interés personal por la perspectiva de género», «Invitación o sugerencia de un superior», «Invitación del IMO», «La capacitación me permite mejorar mi posición profesional dentro de mi dependencia», «Era necesario capacitar a un funcionario dentro de la dependencia», y «Otra (especifique)».

- En segundo lugar: la capacitación me permite mejorar mi posición profesional dentro de mi dependencia.
- En tercer lugar: invitación del IMO.

Las otras alternativas aparecen mencionadas en menor frecuencia.

Atendiendo los múltiples análisis en torno de los resultados de las capacitaciones sobre género desarrollados por las agencias de cooperación o consultoras dedicadas al tema, una de las hipótesis que teníamos en torno a esta pregunta se relacionaba con el hecho de que la participación en este tipo de actividades es percibida por muchas funcionarias y funcionarios como una obligatoriedad, es decir, se contempla como parte del mandato administrativo que exige asistir a cursos de capacitación. Escasamente dichas iniciativas son valoradas desde el punto de vista profesional o como una dimensión de la eficiencia y modernización de la gestión administrativa.

No obstante, en las respuestas obtenidas aquí, se advierte una tendencia a expresar motivaciones vinculadas con el aprendizaje, el conocimiento de nuevas perspectivas y herramientas que posibiliten el mejor desempeño en sus actividades profesionales. Una de las posibles explicaciones a este hecho pudiera ser la misma estrategia política desarrollada por el IMO, discutida en el primer capítulo: involucrar a mandos superiores a partir del mandato político que emana del gobernador para transformar la gestión pública e incorporar la perspectiva de género en la administración pública estatal.

3. EVALUACIÓN DE LA FORMULACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL ESTADO EN MATERIA DE EQUIDAD DE GÉNERO

Una forma de evaluar el conocimiento general que las y los funcionarios tienen acerca de los lineamientos estatales en materia de género y su opinión al respecto, fue com-

parar lo que ellas y ellos consideraban como las dos principales acciones más relevantes para cumplir con la equidad de género en su dependencia y lo que señalan o evidencian acerca de lo que su dependencia ha hecho al respecto.

Sobre la primera interrogante, la pregunta solicitaba hacer mención de dos acciones que la entrevistada o entrevistado considerara relevantes para cumplir con la equidad de género en su dependencia. Sin una clasificación previa de las posibles alternativas de respuesta, encontramos que la mayoría señaló que lo principal radica en establecer reformas legales para institucionalizar lo ya hecho, junto con la dotación de mayor presupuesto. En segundo lugar, fue mencionada la capacitación a funcionarias y funcionarios para dotarlos de los conocimientos necesarios sobre lo que significa equidad de género.

Llama la atención que otra respuesta común fue la de generar las condiciones para la promoción de mujeres en puestos de mayor jerarquía y formación de líderes en la sociedad. Es decir, existe un cierto grado de consenso frente a la inequidad evidente que representa la escasa participación femenina en puestos de decisión en el servicio público. En tal sentido, la promoción de las mujeres en espacios de poder, ya sea como funcionarias públicas o como líderes sociales, es una de las acciones identificadas como parte de las tareas que le compete realizar al gobierno.⁵

Al consultarles sobre el conocimiento de los objetivos y metas fijados por el estado de Oaxaca en materia de equidad de género, todas y todos respondieron afirmativamente. Sin duda, el cargo directivo las y los obliga a mantenerse al tanto de la orientación política del gobierno del estado y, aun cuando esto no sea así, es difícil que encontremos una afirmación negativa al respecto, ya que no aceptarlo implicaría un conflicto con la autoridad gubernamental.

⁵ Si bien ello no garantiza que se promueva la equidad de género.

Ahora bien, para relacionar las prioridades que las y los entrevistados identifican en la incorporación de la equidad de género en su dependencia, introdujimos una pregunta de tipo evaluativo, que implicó dar una opinión sobre la congruencia entre las metas de género planteadas por el gobierno del estado y las acciones llevadas a cabo por su dependencia. La pregunta significó clasificar dentro de tres alternativas si las acciones realizadas por su dependencia estaban orientadas con objetivos y metas planteados por el gobierno del estado de Oaxaca en materia de equidad de género. Sólo tres de las personas encuestadas dieron una respuesta afirmativa. La mayoría señaló que «parcialmente» y una de ellas señaló que «no».

Las respuestas afirmativas provienen precisamente de quienes tuvieron la posibilidad de implementar cambios en su institución a raíz de su participación en el diplomado (Secretaría de Finanzas). Quienes respondieron que «parcialmente», justifican su respuesta por el hecho de que aún carecen de capacitación (profesionalización de la administración), recursos y capacidad de influir en los altos mandos. Es decir, aun cuando su participación en el diplomado las y los coloca en una posición de expertas o expertos en la elaboración de políticas públicas con perspectiva de género, se advierte la escasa capacidad de influir en su propia instancia para llevar a cabo tales reformas. La variable «voluntad política» es la que estaría jugando un rol gravitante en este sentido, ya que sin un mandato expreso por parte de las autoridades, el conocimiento adquirido no tiene un efecto concreto en la posibilidad de reestructurar la administración pública. Este apoyo concuerda con la hipótesis de que además del conocimiento que un curso como éste provee, también entran en juego otros factores que responden a la lógica política.

Al preguntarles si consideraban adecuada o inadecuada la iniciativa que se está llevando a cabo en las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca en materia

de género, siete respondieron afirmativamente. No obstante, el análisis de sus argumentos demuestra que en todos los casos hay una cierta tendencia a generar observaciones y críticas al respecto. La presencia de ciertos enunciados en el discurso, tales como: «pero», «aunque», «aun cuando», «sin embargo», estarían haciendo alusión a que este proceso no se encuentra del todo afianzado como práctica regular del aparato público. Las justificaciones se argumentan a partir de afirmaciones sobre el estado inicial de este proceso, las tareas que faltan por realizar, la escasa cobertura de la capacitación, la imposibilidad de cumplir con todos los objetivos planteados en la presente administración y la necesidad de considerar aspectos centrales como el seguimiento y evaluación de las acciones llevadas a cabo.

En efecto, ante la pregunta: «¿cómo considera usted la iniciativa que se está llevando a cabo en las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca en materia de género?» (alternativas: «adecuada»/«inadecuada») «¿Por qué?»

Tomando en consideración que es un elemento nuevo con el que están trabajando y que además implica en esta primera experiencia analizar lo que se hace y para qué se hace, considero que es adecuado el proceso, sin embargo debe ponerse más atención en el cumplimiento de lo que se planea (entrevista 6).

«Es correcta pero falta más presencia en niveles operativos y mayor cobertura» (entrevista 7), «Porque se está haciendo un esfuerzo institucional aunque hace falta profundizarlo» (entrevista 2). Sólo un encuestado señaló que le parecía inadecuada la iniciativa, al afirmar que existe una gran brecha entre los objetivos de género y la visión, misión y objetivos, normas y leyes de la administración pública: «Creo que no es totalmente bueno, ya que existe un abismo en la nula existencia de visión, misión, objetivos de la teoría a la práctica de comunicación, normas,

leyes, responsabilidades, obligaciones de la administración pública» (entrevista 5).

Un primer acercamiento al análisis de estas respuestas nos hace suponer que la institucionalización de la perspectiva de género implica transformaciones más profundas en los aparatos del Estado. En tal sentido, incorporar la equidad de género requiere de un proceso simultáneo de modernización de la gestión pública hacia objetivos de eficiencia en el manejo de los recursos y en los modelos de operación administrativa, incluyendo objetivos y metas cualitativas y cuantitativas para incorporar este principio desde la formulación misma de los programas.

4. EVALUACIÓN DEL DIPLOMADO Y DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR EL IMO

Como fue descrito en el capítulo anterior, el diseño temático y la concepción educativa del diplomado fue un trabajo realizado íntegramente por el equipo del IMO. Asimismo, el trabajo de seguimiento del alumnado y de gestión administrativa con las dependencias participantes del diplomado involucró directamente a la directora del Instituto, bajo la lógica de que sólo ellas y ellos cuentan con el conocimiento necesario para que, una vez capacitados en la perspectiva de género, puedan incorporarlo a su dependencia.

Junto con el mandato político, este hecho también se perfila como un estímulo a la participación y culminación del curso. Recordemos que no hubo deserción de alumnas y alumnos en el curso y que todas las encuestadas y encuestados culminaron satisfactoriamente el diplomado ofrecido por el IMO. Como lo describimos en el capítulo anterior, ello fue objeto de un reconocimiento público por parte de la máxima autoridad gubernamental en una ceremonia de carácter oficial de graduación de las y los funcionarios participantes.

Ahora bien, con respecto a la realización de otro tipo de actividades en coordinación con el IMO, todas y todos

los encuestados señalan que luego del diplomado han seguido con vínculos, ya sea a la asistencia a conferencias, organización de talleres, programas de radio, relación con la sociedad civil, coordinación en materia de capacitación, entre otros. En el caso de las y los funcionarios de la Secretaría de Finanzas, destaca no sólo el trabajo realizado en materia de administración tributaria, sino además su participación como ponentes principales en el «Seminario Internacional Género y Presupuestos Públicos. Experiencias Nacionales y Locales. Impactos y Alcances» organizado por el IMO en julio de 2003.⁶

En este punto es necesario precisar que la vinculación que las y los encuestados manifiestan tener con el IMO no sólo incluye actividades de tipo interinstitucional, sino que además se advierte una relación de tipo personal que creemos se explica por el grado de acercamiento que el equipo del IMO, en especial su directora, generaron con el alumnado.

Como una forma de conocer la valoración de alumnas y alumnos hacia el modelo educativo ofrecido por el IMO, indagamos de manera general acerca de la importancia adjudicada a los procesos de capacitación. Las y los encuestados respondieron que era ésta una medida de mucha importancia para generar cambios en el quehacer institucional.

Ahora bien y de manera más precisa, nos interesaba saber su opinión acerca de posibles diferencias entre la

⁶ «Seminario Internacional Género y Presupuestos Públicos. Experiencias Nacionales y Locales. Impactos y Alcances». Oaxaca, 13 de junio de 2003, Unifem y Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca. Creemos que la realización de este Seminario demuestra no sólo la importancia del mismo, sino, además, la capacidad del IMO para perfilarse como una instancia de gobierno que se abre paso en debates internacionales con la capacidad de convocar a importantes figuras vinculadas con organismos internacionales. Este es el caso de Yassine Fall de Unifem; Teresa Rodríguez, de Unifem México; Rebeca Gryspan, de Cepal; Walda Barrios, de Flasco Guatemala; María Rosa Renzi, asesora económica de Unifem Nicaragua; Patricia Espinoza, Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres, entre otras.

capacitación que el IMO realizó (diplomado) y otro tipo de capacitaciones en las que ellas y ellos han participado. Las respuestas indican un alto grado de satisfacción con el desempeño del IMO, ya que las diferencias anotadas apuntan a resaltar aspectos positivos de su gestión. Las dimensiones que aparecen en la respuesta abierta a esta pregunta son:

- Profesionalismo.
- Compromiso.
- Especialización en el tema.
- Manejo de procesos educativos específicos en el tema.

Asimismo, creemos que esto también indica una evaluación satisfactoria hacia las y los profesores participantes y contenidos ofrecidos en el diplomado. Ello se reafirma al examinar las respuestas obtenidas frente a la pregunta de si su participación en el diplomado significó el acercamiento a nuevos temas, a lo cual la mayoría respondió afirmativamente. El aprendizaje y acercamiento hacia nuevas problemáticas vinculadas con la sociedad o la profundización de conocimientos que ya se tenían, se valora como un “plus”, como un factor que enriquece su función profesional, que las y los coloca de manera más competente para la instrumentación de acciones en la institución.

Llama la atención, por la manera en que la pregunta está formulada,⁷ que no hay respuestas que se dirijan a señalar cambios personales o valóricos hacia la mujer y las relaciones de género. Y esto porque creemos que cuando las personas se enfrentan al análisis de género y asumen la importancia de la problemática, lo que antes era parte del orden natural de las cosas es cuestionado, resignificando la dimensión de poder que ello contiene.⁸

⁷ Pregunta número 20: «¿Podría decir que el diplomado ofrecido por el IMO lo introdujo en el conocimiento de nuevos temas?» «¿Por qué?» Clasificación de respuestas: «sí», «parcialmente», «no».

En las y los entrevistados la idea de incluir la perspectiva de género está asociada a la modernización y eficiencia del Estado, como uno de ellos señala: «Valiosa, no sólo adecuada, permite ahora que se hable de justicia distributiva, el que la política pública incluya a todas las personas y sobre todo a los sectores más vulnerables, entre ellos las mujeres» (entrevista 6).

En tal sentido, las mujeres son entendidas como un grupo social que es objeto de beneficio y no un sujeto de derechos, ya que el género es reelaborado a partir de la experiencia funcionaria, lo que en definitiva indicaría una apropiación del tema, pero, en un aspecto relacionado con el ámbito profesional. Aun cuando sea posible experimentar cambios personales, difícilmente una entrevista con estas características podría sacar este tipo de inferencias.

En relación con los contenidos abordados en el diplomado, se les pidió a las y los entrevistados que propusieran tres cambios, se incluyó dentro de las alternativas la respuesta «ninguno». Las respuestas más frecuentes que se obtuvieron fueron: «Más especializado en el tema de políticas públicas». Le siguen con la misma frecuencia de respuesta: «Más profundo en cuanto a la perspectiva de género», «Mayor reconocimiento de la capacitación por parte de mi dependencia».

Al consultarles cuál era su evaluación sobre el Proceso de Certificación del IMO, es decir, si éste permitió sensibilizar e involucrar a las y los funcionarios estatales en políticas con equidad de género, llama la atención de nuevo que aun cuando cinco entrevistados dieron una respuesta

⁸ Como lo expusimos en el capítulo I, en el análisis de las entrevistas al equipo del IMO constantemente se advierte la transformación personal y el compromiso político que estas personas tienen frente a la perspectiva de género. Más allá de que una dependencia gubernamental como el IMO trabaje por la institucionalización de la perspectiva de género en el estado (al ser su misión institucional), sus integrantes se identifican con este objetivo no sólo como funcionarias y funcionarios públicos.

afirmativa, hubo quienes la hicieron con reparos, en principio porque se reconoce que es un proceso lento. En general se advierte que la Certificación le da formalidad y un reconocimiento oficial al tema por el compromiso con el cual se parte, junto con poner en escena un tema de alta sensibilidad en el ámbito social y político.

«Definitivamente contribuye a tener conciencia a actuar en consecuencia» (encuesta), «Porque esta certificación valida y reconoce de manera oficial este tema. De alguna manera le da seriedad a un tema que algunas personas todavía no consideran importante» (encuesta).

Aunque creo que es un proceso lento, pero poner el tema en el debate en la reflexión y en el hecho de trabajar desde una perspectiva de género aun cuando sea a partir de una instrucción, poco a poco nos incorpora en el tema. Porque los compromete e incentiva a conocer y profundizar más en el tema y los sensibiliza para una participación más directa (encuesta).

Las tres respuestas restantes se clasifican en la dimensión «parcialmente», y el análisis de los argumentos que justifican dicha respuesta se orientan a señalar la falta de cobertura del programa, la inexistencia de continuidad de la iniciativa (capacitación continua) y, finalmente, porque se cree que la incorporación de la perspectiva de género no es sólo un compromiso del gobierno, también pasa por un compromiso personal que, en el fondo, un programa como éste no puede por sí solo resolver: «No existe un programa de mejora continua» (entrevista 1), «No se cuenta con la cobertura suficiente» (entrevista 1), «La labor de diseñar políticas públicas es un compromiso de gobierno, sin embargo, debe buscarse que cada funcionario público la asuma como compromiso profesional y personal» (entrevista 1).

5. PERCEPCIÓN DEL GRADO DE INJERENCIA QUE LA O EL ENTREVISTADO TIENE EN LA DIFUSIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN SU DEPENDENCIA

El propósito de realizar una serie de preguntas orientadas a detectar la injerencia que la o el entrevistado reconoce tener en la elaboración de políticas públicas con perspectiva de género en su dependencia, fue evaluar el alcance institucional de la capacitación y distinguir la experiencia de las y los funcionarios de la Secretaría de Finanzas con la del resto de las dependencias participantes en el diplomado.

Esta dimensión fue rastreada con la pregunta sobre la participación en otro tipo de actividad laboral relativa al género, con independencia del IMO. Las respuestas están divididas, cuatro de las personas encuestadas señalan que sí han participado en elaboración de propuestas, entre las que se nombran: capacitación en el ámbito municipal, sistema de capacitación interna, organización de grupos de mujeres y, finalmente, pláticas con compañeras y compañeros de trabajo. Quienes contestaron de modo negativo son precisamente los funcionarios de finanzas quienes, por su trabajo directo en la transformación del sistema presupuestario estatal, han mantenido un contacto habitual con el IMO.

Al consultarles sobre la posibilidad de implementar una iniciativa sobre género en su dependencia, cada quien respondió afirmativamente⁹. En general, se reconoce la viabilidad de los trabajos finales presentados para la titulación del diplomado y la valoración positiva de sus propuestas. En todos los casos se admite que su puesta en práctica estaría mediatizada por la voluntad del mando superior. «Sí, porque es una propuesta que está dentro de las atribuciones del titular, por lo que sólo basta su voluntad política y su

⁹ Como veremos en el capítulo siguiente, para el caso de quienes participaron por parte de la Secretaría de Finanzas, la relación es directa, ya que existió un compromiso previo entre el titular de la institución y sus funcionarios.

apoyo» (entrevista 4), «Porque son propuestas viables y pueden transformarse en política en la medida de la voluntad de los titulares de la institución» (entrevista 4).

Cuando se les consultó acerca de la valoración que el resto del personal en su trabajo tienen hacia su calidad de expertos en género gracias a la capacitación en la que participaron, la mayoría señaló recibir reconocimiento y apoyo. En menor medida, también se identificaron otras reacciones, como burla y envidia, interés y resquemor al cambio. En general se justifica la percepción negativa por la ignorancia sobre el tema y por las resistencias masculinas al respecto, asimismo, por la dificultad de adaptar esta problemática a la administración pública.

Finalmente, integramos en el cuestionario tres preguntas de clasificación jerárquica que en un sentido sintetizan y confirman los resultados obtenidos por la encuesta.

Sobre el principal problema de equidad de género en la dependencia, las y los funcionarios consideraron, en primer lugar, el desconocimiento acerca del tema; en segundo lugar, la idea de que su incorporación implicaría mayor carga de trabajo; en tercer lugar, la falta de compromiso para asumir esta iniciativa y, por último, el que no tiene un carácter obligatorio.

En relación con las acciones prioritarias que se deben poner en práctica para introducir la equidad de género en la dependencia, en primer lugar aparece: mayor voluntad política. Le sigue la idea de tener mayor conocimiento sobre el tema. En tercer lugar, aparece la capacitación a funcionarias y funcionarios y, finalmente contar con más presupuesto.

Al ubicar en orden de importancia las acciones para la equidad de género en la sociedad oaxaqueña, en primer lugar, está la idea de incorporar el género en la educación formal e informal; le sigue, declarar una ley, luego realizar actividades de difusión y, en cuarto lugar, involucrar organizaciones de base en su instrumentación. Unanimidad

produjo la alternativa de cambio de las autoridades como la medida menos significativa al respecto.

El sentido de las respuestas de clasificación nos lleva a concluir que además de dotar de conocimientos a las y los funcionarios públicos participantes en el proceso, también se generó un cambio en la forma en que éstas y éstos se relacionan con su trabajo. Es decir, han podido reflexionar sobre su práctica de trabajo y los alcances más generales que implica introducir esta variable en el aparato del Estado, reconociendo cuáles son las condiciones ideales para conseguir resultados viables.

CONCLUSIONES

UNA DE LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES, QUE PODEMOS OBTENER DEL análisis de los resultados que produjo el diplomado, es que a partir del conocimiento sobre la perspectiva de género, junto con el manejo particular que cada funcionaria o funcionario tiene de su dependencia, fue posible visualizar de manera más comprensiva las posibilidades e impedimentos para formular políticas públicas con perspectiva de género y, con ello, proponer estrategias de intervención para la generación de políticas públicas de género por medio de la realización de un trabajo final de titulación.

La capacitación que aquí se propone se instaaura bajo la lógica de la construcción de compromisos entre el equipo del IMO y las y los funcionarios capacitados, estrategia fundada en la concepción cognoscitiva que pone a la persona en el centro del proceso de aprendizaje para la acción. Ellas y ellos son los actores identificados para producir un cambio que dé como resultado la institucionalización de la perspectiva de género en el quehacer regular de su dependencia. Existe un proceso de retroalimentación que permite que una vez capacitadas, sean las personas mismas quienes introduzcan las modificaciones correspondientes en su dependencia, ya sea en el nivel administrativo o por medio

de la capacitación en otros niveles jerárquicos, con lo que evita que el IMO cumpla ese papel repetidamente en cada dependencia estatal.

En cuanto al establecimiento de compromisos, creemos que esta intervención se propone como un instrumento que va más allá de la capacitación, entendida como sensibilización hacia la perspectiva de género, y encuentra una dimensión estratégica de réplica y sostenibilidad de los objetivos iniciales.

Cuando se revisan otras experiencias de capacitación de género, es común encontrar que su público objetivo son las organizaciones sociales de mujeres, sobre todo en áreas productivas o en determinadas problemáticas, como la de derechos humanos, entre otras. La lógica que aquí prevalece es el apoyo a instancias comunitarias para que a partir de su autoorganización demanden a las autoridades correspondientes la resolución de sus problemas. Escasamente encontramos iniciativas dirigidas a funcionarias y funcionarios públicos y, si las hay, su orientación se remite a aspectos generales de la perspectiva de género sin pretender un impacto significativo en la transformación de la dependencia a la cual la funcionaria o funcionario pertenece. Ello se refleja, sobre todo, en la escasa preocupación por el perfil que debe tener la alumna o alumno que ingresa a estos cursos; por lo general se cubre la asistencia con participantes que no tienen injerencia en el proceso de toma de decisión de la política pública y el género asistente es, por lo regular, el femenino.

Igualmente, la dirección de los procesos de capacitación en género es por lo general llevada a cabo por la academia y no por funcionarias o funcionarios que pertenecen al aparato de Estado. En el caso del IMO, es el equipo de trabajo, quien al desarrollar previamente un proceso de capacitación interna, construye una estrategia de formulación, implantación y seguimiento de un modelo educativo destinado a funcionarias y funcionarios públicos, según

nivel jerárquico, que demuestra además una preocupación constante por reforzar y alentar a las funcionarias y funcionarios en la comprensión de la problemática de género. En tal sentido, un hecho que es digno de consideración, es la asistencia continua de la directora del IMO a las sesiones del diplomado, y su preocupación por estimular el proceso de aprendizaje e involucramiento de las y los participantes.

Este aspecto refuerza la valoración del proceso de capacitación como una instancia que pone en el centro a las y los sujetos cognoscentes y su capacidad para influir en el entorno al que se dirige.

Son éstos, sin duda, los principales aspectos que diferencian el sentido detrás de la política de género del IMO. Así entendida, la capacitación responde al mandato internacional derivado de las cumbres y plataformas de acción: dotar de conocimiento a quienes pueden influir en la transformación de la realidad social.

PERCEPCIÓN DE LA CULTURA LABORAL, RESPECTO A LA INCORPORACIÓN DE LA EQUIDAD DE GÉNERO, EN LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA

JORGE RODRIGO BALMACEDA¹

INTRODUCCIÓN

EN ESTE CAPÍTULO NOS PROPONEMOS CONOCER LA OPINIÓN DE LAS funcionarias y funcionarios del poder Ejecutivo del estado de Oaxaca acerca de la incorporación de la perspectiva de género en su práctica laboral, a partir de las acciones de capacitación desarrolladas por el Instituto de la Mujer Oaxaqueña (IMO), durante el periodo 2002-2003. Para ello analizamos las respuestas del cuestionario aplicado a una muestra de funcionarias y funcionarios de las instituciones públicas certificadas por el IMO, que incluye a los mandos medios y al operativo. En este último está el grupo de control del proceso de implantación de dichas medidas, puesto que son ellas y ellos quienes viven de modo directo los cambios producidos por la introducción de la perspectiva de género en su trabajo.

Como ya ha sido mencionado en capítulos anteriores, el IMO logra que se incluya la perspectiva de género en las instituciones públicas. A pesar de su corta vida institucional, la posibilidad de influir en el diseño y ejecución de las políticas públicas es un hecho que puede evidenciarse, en un primer momento, a partir de la percepción de las y los funcionarios sobre el diseño presupuestario del Estado, pues las transformaciones más profundas relacionadas con la institucionalización de la perspectiva de género en las prácticas laborales, no pueden ser distinguidas con claridad desde su inicio. Por ello nos parece pertinente obtener un panorama que incluya las percepciones de las y los trabajadores

¹ N. de E. Ver referencias del autor en anexo al final del libro.

cuando se incorpora la equidad de género en la cultura laboral del sector público. Considerando el modelo de intervención creado por el IMO para sensibilizar y capacitar a las y los funcionarios públicos, el «Programa de especialización sobre equidad de género», este apartado se orientará a analizar las percepciones de las y los funcionarios del tercer nivel (mandos medios) y del cuarto nivel (operativo), en función de las posibilidades y resistencias que la cultura laboral prevaleciente ofrecen a la institucionalización de la perspectiva de género.

El sondeo contempla una muestra de funcionarias y funcionarios que no necesariamente participaron del proceso de certificación, es decir, que no fueron capacitados por el IMO en temas de género a través de talleres o charlas programadas.² Y esto es así porque el estudio intentará detectar el grado de incidencia que tienen los niveles altos de la estructura jerárquica (uno y dos) en la labor ejercida por las y los funcionarios operativos (tres y cuatro), en términos de circulación de contenidos y de trabajo práctico con la perspectiva de género. Es decir, se trata de conocer si las medidas adoptadas influyen o están influyendo en el trabajo cotidiano de los niveles más bajos de la organización, de manera tal que describan en su conjunto el impacto que la capacitación y difusión en materia de equidad de género está teniendo en el quehacer regular de las instituciones del poder ejecutivo estatal.

Entendemos que el análisis organizacional no puede reducirse a cuestiones de tipo formal. Por el contrario, debe ser transversal e incluir a todos los niveles de la estructura

² En el capítulo anterior se presenta en detalle el modelo educativo piramidal implementado por el IMO, en el cual se definen cuatro grupos de funcionarias y funcionarios atendiendo a su responsabilidad y funciones institucionales: nivel superior, nivel directivo, mandos medios y nivel operativo. En función de esta división se proponen modelos de capacitación diferencial para cada uno de estos grupos que, en el caso de los mandos medios y operativos, corresponden a talleres y charlas respectivamente.

estatal. En este estudio fueron abarcadas las percepciones en torno a un tema específico, la equidad de género, de modo que no intentamos cubrir todas las dimensiones de la cultura laboral imperante.

Nuestro objetivo consistió en acercarnos, en lo posible, a la esfera de la «cultura organizacional», la llamada a veces atmósfera o ambiente organizacional, concebida como «el conjunto de suposiciones, creencias, valores y normas que comparten sus miembros. Creando el ambiente humano en que los empleados realizan su trabajo».³

En dicha cultura están contenidas las formas de decidir, de ejecutar el trabajo, las formas de ejercer y percibir el poder y la autoridad, así como la actitud de las y los individuos hacia los cambios dentro de la organización. La cultura se convierte así en un factor de importante consideración en los procesos de instrumentación de nuevas estrategias en dos sentidos: *a)* permitiendo adaptar la nueva estrategia a los patrones culturales presentes en la organización, de modo que ésta sea internalizada, comprendida y ejecutada por el conjunto de miembros sin mayores trastornos o, *b)* impidiendo su aplicación, lo que puede producir la formación y desarrollo de una estrategia *de facto* o implícita, en la que las y los miembros generan acciones, resistencias u obstáculos que reelaboran en función de patrones culturales o conductuales prevalecientes.

En este marco intentaremos aportar elementos para reconocer algunos problemas derivados de los análisis parciales de la realidad, que afectan la factibilidad de poner en práctica acciones orientadas hacia la equidad de género en el ámbito institucional. Como mencionamos antes, la cultura organizacional es una dimensión importante para el diseño y aplicación de las estrategias institucionales,

³ Davis, Keith y John W. Newstrom, *Comportamiento humano en el trabajo. Comportamiento organizacional*, McGraw Hill, México, 3º ed., 1993, pág. 70.

pues el análisis de las percepciones permite comprender el desarrollo y subsistencia de la organización en un entorno cambiante. Además, provee indicadores necesarios para definir y establecer las decisiones que insertan a la organización en procesos de cambio, adecuando la conducta de las y los individuos y del sistema para la consecución de los objetivos y metas propuestos y asegurar el éxito esperado.

El conocimiento del impacto que el modelo de intervención del IMO ha producido en la cultura organizacional del aparato ejecutivo será de utilidad para definir estrategias de intervención o reforzar las que ya existen, con el fin de que resulten eficaces para el proceso de instauración de la perspectiva de género de manera transversal. Así como en el capítulo anterior con los mandos superiores, en este apartado fijamos nuestra atención específicamente en los dos últimos niveles que, aun cuando no fueron concebidos como los ejes centrales desde dónde iniciar el cambio institucional hacia una apuesta de género, son una parte central en el funcionamiento global de las instituciones, principalmente para implementar los cambios propuestos. En función de lo anterior, la presente fase de la investigación tiene dos objetivos:

1. Realizar una descripción de la cultura organizacional, a partir de la percepción que las trabajadoras y trabajadores del nivel medio tienen respecto al tema de la incorporación de la perspectiva de género en su trabajo, en cada dependencia gubernamental participante en el proceso de certificación institucional de género. Lo central es detectar el conocimiento y los valores que tienen sobre la equidad de género.
2. Reconocer la percepción de las trabajadoras y trabajadores del nivel operativo, quienes no fueron en su conjunto participantes directos en el proceso de certificación, pero que sí son miembros de las dependencias gubernamentales participantes en dicho proceso.

Estos objetivos permitirán subrayar los valores y premisas que orientan las conductas y percepciones de los individuos frente a los procesos de cambios y ante las decisiones que surgen a partir de ello. Por tanto ofrece herramientas para comprender cómo la organización se adapta al cambio.

El presente capítulo se estructura en tres secciones:

1. Presentamos algunos fundamentos analíticos en torno a lo que se entiende por percepción de la cultura organizacional. En esta parte explicitaremos la metodología del estudio.
2. Luego realizaremos un breve análisis del significado de la incorporación del género en estas dependencias gubernamentales a partir de la descripción de la percepción de las y los funcionarios entrevistados. Mediante este análisis, intentaremos dar cuenta de los valores y premisas que influyen no sólo en la conducta y percepciones de los individuos, sino de la organización como un todo, que en lo particular se ve afectada por el modelo de intervención en equidad de género implementado por el equipo de trabajo del IMO.
3. Finalmente, en las conclusiones y aportes del trabajo, nos orientaremos a vincular la cultura prevaleciente y el proceso de incorporación de la equidad de género. Así, los consideramos elementos organizacionales o estratégicos que se ven afectados, directa o indirectamente, positiva o negativamente, por la cultura que existe en las dependencias gubernamentales del poder Ejecutivo del estado de Oaxaca, participantes en el proceso de certificación.

OBJETIVO

OBJETIVO GENERAL:

Describir la cultura organizacional, a partir de la percepción de las y los funcionarios de los niveles medio y operativo,

respecto de las acciones destinadas a incorporar la perspectiva de género en las dependencias gubernamentales del estado de Oaxaca.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- A. Evaluar el impacto que tuvo el programa de especialización implementado por el IMO en las y los funcionarios del nivel medio y operativo.
- B. Analizar las formas y sentidos que adquieren ciertas dimensiones organizacionales para detectar su probable relación con la aceptación o rechazo a los cambios generados por la introducción de la perspectiva de género en su práctica de trabajo.
- C. Definir, a partir de la información proporcionada por este estudio, los elementos culturales que el IMO debiera potenciar o transformar para hacer más eficiente su estrategia de institucionalización de la perspectiva de género en la administración pública del estado de Oaxaca. Además, ofrecer información para su consideración en las decisiones sobre el proceso de incorporación de acciones tendientes a la equidad de género y en la elaboración de estrategias para la creación de un modelo institucional de intervención en el quehacer de la funcionaria y funcionario público para todo el aparato del Estado, esto es, incluir los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

PRIMERA PARTE. LA CULTURA ORGANIZACIONAL

PARA MUCHAS ESTUDIOSAS Y ESTUDIOSOS DE LAS ORGANIZACIONES, la cultura es quizá el instrumento teórico que mejor explica el por qué de muchos de los fenómenos que ocurren en el mundo de las organizaciones. De ahí la importancia creciente que se le ha otorgado, en el último tiempo, en el ámbito académico y laboral. Es probable que la definición de Edgar Schein (1988) sea la más influyente, por ser uno

de los autores que mayor difusión ha dado al concepto. Según este autor, «la cultura de la organización se refiere a las presunciones y creencias básicas que comparten sus miembros». ⁴ Ellas operan en forma inconsciente, definen la visión que las y los miembros de la organización tienen de ésta y de sus relaciones con el entorno, las cuales han sido aprendidas como respuestas a los problemas de subsistencia e integración de la organización.

En relación con los procesos de incorporación de la perspectiva de género en el Estado, la importancia de estudiar la cultura organizacional radica en que ésta se constituye en un insumo que entrega importante información para la elaboración de estrategias que potencien este proceso. Conocer la cultura organizacional permite confrontar el impacto de una innovación y las acciones que actualmente se desarrollan, con el fin de corregir o impulsar la dirección de las iniciativas tomadas.

No obstante ello y considerando la corta trayectoria de vida y gestión del IMO durante este periodo, el presente estudio se considera exploratorio, puesto que más que conocer a profundidad el proceso de implantación de la perspectiva de género, se limita a reconocer su extensión o alcance en las y los trabajadores o, lo que es lo mismo, nos permite diagnosticar si estas iniciativas se han incorporado en su mundo laboral.

En particular y atendiendo a las concepciones acerca de lo que socialmente se espera de mujeres y hombres, es relevante asumir que la cultura organizacional está marcada por el género, como lo señala Rodríguez (1992):

La cultura de una institución es un proceso, tiene su origen y su historia (...) e influye en el contexto en el que se desarrolla su trabajo. Si en la sociedad existe el sexismo y la desigualdad entre los

⁴ Schein, Edgar, *La cultura empresarial y el liderazgo*, Barcelona, Plaza y Janés, 1988, pág. 44.

sexos, hasta en las instituciones más progresistas habrá signos de discriminación hacia las mujeres.⁵

El diagnóstico cultural debe incluir las creencias, valores y aspectos simbólicos (mitos, ritos, rituales, símbolos, signos y eslóganes) que se relacionan con cada uno de los procesos de gestión de recursos humanos y contener un sustrato de género que determine las concepciones que dentro del Estado se producen acerca del papel que mujeres y hombres tienen dentro de la administración pública, así como el sentido de sus políticas hacia la sociedad. Tanto los valores, como las normas y aspectos simbólicos, nos van a permitir una aproximación al momento en que se encuentra el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en la actualidad.

La cultura organizacional debe entenderse como un espacio donde es posible observar cómo se está desarrollando la institucionalización de la perspectiva de género (IPG)⁶. Aun cuando la IPG no puede evaluarse sólo atendiendo al aspecto referido a la cultura organizacional, principalmente a raíz del poco tiempo que ha significado su introducción en el trabajo cotidiano de las dependencias, creemos que es factible detectar cuál es la noción de género y la de eficiencia de la IPG a la fecha por parte de las y los funcionarios de los dos últimos niveles.

En efecto, las valoraciones, creencias y representaciones que las y los integrantes de la institución tengan sobre los cambios en curso, se constituyen en una suerte de evaluación de las decisiones y del trabajo implementado por parte de las autoridades en esta materia. Es por ello que para arribar a la cultura organizacional imperante será

⁵ Darío Rodríguez, pág. 13.

⁶ N. de Ed. El autor a partir de aquí acudirá con frecuencia a esta categoría conceptual para definir la Institucionalización de la Perspectiva de Género en su análisis.

necesario recurrir a las declaraciones de las y los funcionarios, como una vía para acceder a la extensión o alcance del proceso (mas no a su nivel de profundización o arraigo) en la estructura de la institución.

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

La metodología que presentaremos tiene, en términos generales, su fuente de inspiración en el modelo de Schein (1988), pero toma un rumbo distinto, sobre todo en ciertos puntos significativos, los cuales consideramos pertinentes modificar específicamente para este estudio, considerando las limitaciones y alcance del presente estudio.

Para realizar este primer diagnóstico nos basamos en las percepciones que declaran las y los funcionarios en torno a lo que pasa con la implantación de la perspectiva de género. Estas percepciones están influidas por las características propias, tales como la edad, el sexo, la educación, y por el grado de conocimiento o acercamiento al tema de género. Por lo tanto, estudiar los valores imperantes o las costumbres más importantes en las instituciones públicas nos permite reconocer cuál es la situación actual en torno a dicho proceso.

En este sentido, la aplicación de acciones dirigidas a considerar la variable de género dentro de la elaboración de políticas públicas en el estado de Oaxaca busca acercar a la funcionaria y funcionario al conocimiento respecto a los temas de género, con el fin de que se incorporen en la vida laboral ciertas prácticas o actividades. Al mismo tiempo, la cultura organizacional tiene relevancia en las posibilidades de la autoridad interesada en definir cursos de acción exitosos para la institución (por ejemplo, a través de la gestión de recursos humanos).

La primera actividad realizada para aproximarse al problema estudiado fue la aplicación de una entrevista a algunas jefaturas de las dependencias estatales. El objetivo fue explorar las percepciones y opiniones que las y los

funcionarios tienen en torno a los valores, costumbres y hábitos que caracterizan las formas de “hacer las cosas” en sus dependencias. Esta primera actividad se ubica en lo que de manera metodológica podemos denominar elaboración de un pretest. Posteriormente, se realizaron entrevistas cerradas a una muestra de funcionarias y funcionarios del nivel medio de las instituciones certificadas por el IMO.

La segunda actividad fue aplicar una encuesta a funcionarias y funcionarios del nivel operativo. Y esto es así, pues no sólo nos interesa conocer las opiniones de quienes participaron en el proceso de capacitación del IMO, sino también la de quienes llevan a cabo las tareas prácticas y constituyen el sector que se vincula con los tres niveles superiores para la instrumentación de los cambios propuestos. La encuesta aplicada a este nivel fue diseñada respondiendo a los mismos objetivos, integra preguntas sencillas que responden a su jerarquía, es decir, como funcionarias y funcionarios ejecutores sin la responsabilidad de planificar las políticas públicas.

Ambas encuestas fueron aplicadas a ambos grupos de funcionarias y funcionarios en el mismo periodo de tiempo, durante los meses de agosto a octubre de 2003.

CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN ESTUDIADA

El sondeo de opinión se dirige a las dependencias gubernamentales que fueron certificadas por el IMO. De estos organismos se consideró una muestra de 64 funcionarias y funcionarios de mandos medios y 76 del nivel operativo.

a) Perfil de las y los funcionarios del nivel medio

Las 64 personas encuestadas trabajan ejerciendo jefaturas de nivel intermedio en distintas dependencias del gobierno estatal. De estas 64 personas, 29 mujeres y 35 son hombres. Al igual que en el caso del diplomado, llama la atención que la participación masculina fuera superior, ya que en la mayoría de los cursos de capacitación relativos a

incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas la asistencia es predominantemente femenina.

En términos educativos, entre los mandos medios, 6% presenta estudios técnicos completos y otro 6% lo conforman funcionarias y funcionarios con estudios universitarios incompletos. Es decir, 12% de las jefaturas del nivel medio no tiene un título profesional. Sin embargo, el rango donde se concentra el mayor número de personas corresponde a funcionarias y funcionarios con estudios universitarios completos, que representan 66%. De este total, 29% son mujeres y 38% hombres. La categoría relativa a estudios de postgrado representa 22% de los casos, de los cuales 13% son mujeres y 9% hombres. Este dato tampoco debiera sorprendernos, ya que, en muchos casos, diversos estudios así lo han demostrado, las mujeres deben instruirse más años que los hombres para obtener posiciones laborales de igual jerarquía.

Una característica positiva que quisiéramos resaltar es que 88% de la muestra de las y los funcionarios de mandos medios tiene estudios universitarios completos. Esto parecería marcar la tendencia de que el personal del sector público del estado de Oaxaca está calificado en el ámbito profesional, lo que supone la existencia de un sector público potencialmente preparado —o por lo menos profesionalizado—, aspecto que contribuye a contar con servicios de calidad profesional, recurso muy importante para emprender el proceso de modernización que se está llevando a cabo en el estado.⁷

En términos societáreos las personas encuestadas, en su mayoría, se agrupan en el rango de edad que va de los

⁷ La modernización es comprendida desde distintos ángulos por estudiosas y estudiosos de las ciencias sociales, por ejemplo, los economistas ven la modernización principalmente en términos de la aplicación por parte de las y los sujetos a las tecnologías de control de los recursos naturales, a fin de aumentar considerablemente el crecimiento de la producción por habitante. Las y los sociólogos y antropólogos sociales se han preocupado

41 a 50 años de edad, 41%, seguido de aquellos que tienen entre 31 a 40 años de edad, 28%. Estas cifras señalan que estamos frente a un aparato público compuesto por adultas y adultos jóvenes, pues casi 70% de los casos tiene menos de 50 años.

Para conocer los procesos que dan vida y las características que son parte de la cultura organizacional de estas y estos funcionarios públicos, consideramos importante determinar el tiempo de experiencia laboral en el servicio público. De ellos, 44% tiene menos de diez años en el servicio público, sin presentar diferencia por género. De este 44% la mitad, es decir, 22%, no cumple aún los cinco años de experiencia laboral. Aun cuando no contamos con información relativa a la composición de la administración pública por género durante las administraciones pasadas, detrás de estos datos existe la posibilidad de suponer que durante la presente administración se ha producido un mayor ingreso de mujeres al sector público, ya que este 22% de funcionarias y funcionarios que aún no cumplen cinco años de experiencia está compuesto mayoritariamente por mujeres.

De las y los encuestados, 66% declaró haber participado en el taller especializado «Instrumentación de políticas públicas con perspectiva de género», impartido por el IMO, fueron más hombres, 40% que mujeres, 25% quienes se

principalmente del proceso de la diferenciación que caracteriza a las sociedades modernas. Han explorado la forma en que las nuevas estructuras proceden a hacerse cargo de nuevas funciones o de aceptar las antes desempeñadas por otras estructuras. Por su parte, las y los científicos políticos y administradores públicos han enfocado su atención sobre los problemas de la estructuración del país y del gobierno para hacer innovaciones y adaptarse a cambios y establecer normas a la sociedad (Wiener Mirón, *Modernización*, Robles, México, 1969). En la práctica, el sector público parece concebirla como aquel proceso de mejora de los cánones de eficiencia y eficacia, considerando los recursos escasos. En ese sentido, mejorar la imagen del servicio hacia la comunidad es un pilar en la gestión, sobre todo al considerar que a la persona usuaria del servicio se le concibe como alguien demandante de servicio y no como beneficiaria.

inscribieron en él. Pese a ello es importante señalar que cuando preguntamos si sabían de qué se trataba la perspectiva de género, todas las personas entrevistadas declararon tener conocimiento en este sentido, aun cuando se advierte que 44% declaró no haber participado en la capacitación antes mencionada.

b) Perfil de las y los funcionarios del nivel operativo

De las trabajadoras y trabajadores del nivel operativo, que en la estructura piramidal corresponden al último nivel, fueron encuestadas 76 personas, de las cuales 42 son mujeres y 34 hombres.

Como en los mandos medios, el nivel operativo también muestra un alto nivel de formación educativa. Sólo 1% de este personal tiene bachillerato o preparatoria completa, 3% técnica incompleta y 5% terminó sus estudios técnicos. Además, 9% cuenta con estudios universitarios incompletos.

Las y los funcionarios del nivel operativo con título profesional universitario conforman el rango mayor, al representar 66% de trabajadores, de los cuales 37% son mujeres y 29% hombres. Cabe resaltar el altísimo nivel de preparación de éstas y éstos, si se considera que para ejercer en dicho nivel no es necesario haber concluido una licenciatura. Sin embargo, también encontramos personas que cuentan con mayor preparación. Por su formación profesional pareciera que ya no debiesen seguir ejerciendo en este nivel; estas personas conforman 16%, de las cuales un poco menos de 6% son mujeres y el resto, 10%, hombres. Lo más destacable es que esta muestra da cuenta que 81% de las y los trabajadores del sector público tiene formación universitaria.

Una primera reflexión, el alto nivel educativo podría indicarnos que es factible realizar cambios en las prácticas organizacionales sin que se produzcan resistencias extremas, ya que el sector público cuenta con un gran contingente de funcionarias y funcionarios preparados para asumir tareas de alta responsabilidad.

La distribución por edad de las y los trabajadores del nivel operativo muestra que se trata de una población joven, ya que 57% de trabajadoras y trabajadores del nivel operativo tiene entre 21 y 30 años de edad y, de 31 a 40 años, 30%. Es decir, estamos frente a funcionarias y funcionarios públicos más jóvenes aún que las personas del nivel de mandos medios, pues 87% es menor de 41 años de edad.

Con respecto a la antigüedad, pudimos detectar que 55% tiene menos de cinco años trabajando, de cuyo total 32% son mujeres y 23% hombres, lo que hace suponer que actualmente hay un mayor ingreso de mujeres en el sector público. De las personas, 20% tiene más de cinco pero menos de diez años de antigüedad, universo conformado principalmente por mujeres, 13% contra 7% de hombres.

Del grupo de trabajadoras y trabajadores del nivel operativo encuestados, 54% declaró haber asistido a la conferencia «Instrumentalización de Políticas Gubernamentales desde la Perspectiva de Género».

En relación con la pregunta que les realizamos de modo directo, si sabían de qué se trataba la perspectiva de género, es interesante que, obviando el grado de formación profesional y la experiencia laboral, nos encontramos frente a un grupo que en su mayoría sabe lo que es el género, sólo dos hombres declararon no saber qué es o a qué refiere dicho concepto.

SEGUNDA PARTE. ANÁLISIS DE LA PERCEPCIÓN SOBRE LA INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

EL CASO DE LOS MANDOS MEDIOS

Con el fin de conocer las percepciones de las y los funcionarios de mandos medios, en relación con la incorporación de la perspectiva de género, se construyó un cuestionario estructurado que contempló preguntas precodificadas que refieren a las siguientes dimensiones de análisis:

1. Aproximación a la motivación laboral respecto al tema de género.
2. Capacidad para reconocer-identificar nociones en torno al tema de género y a su práctica, así como las consecuencias de su institucionalización en la administración pública.
3. Percepciones sobre el desempeño del gobierno estatal (principalmente en torno del liderazgo).
4. Percepciones sobre el desempeño de la gestión del IMO (principalmente en relación con el liderazgo, la difusión y la capacitación).
5. Evaluación del proceso de comunicación interna e interorganizacional.
6. Evaluación del cumplimiento institucional de los objetivos en materia de equidad de género en el estado de Oaxaca.
7. Evaluación del proceso de aplicación de esta iniciativa en las respectivas dependencias.
8. Conflicto o resistencias frente a la incorporación de la perspectiva de género.⁸
9. Juego de priorizar: refuerza las ideas contenidas en las dimensiones anteriores.

1. Aproximación a la motivación laboral respecto al tema de género

La palabra motivación se deriva del vocablo latino *movere*, que significa “mover”. Es, por tanto, el impulso que inicia, guía y mantiene el comportamiento hasta alcanzar la meta u objetivo deseado. Consideremos entonces que este objetivo es la incorporación de la perspectiva de género en las labores institucionales cotidianas.

⁸ Algunas de estas dimensiones son recogidas del análisis de Darío Rodríguez, *Diagnóstico organizacional*, 1992, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, las que a su vez son mencionadas en diversos estudios de organizaciones latinoamericanas.

Para descubrir esta motivación construimos una batería de preguntas. A una de ellas «¿Considera que la tarea que realiza en su dependencia para cumplir el objetivo de equidad de género es muy importante?», las y los entrevistados respondieron así: 69% declaró que las actividades que realizan en su respectiva dependencia permite cumplir cabalmente con él o con los objetivos de equidad de género. Es decir, se observa la disposición a sentirse involucrados en el éxito de estos procesos de cambio. También encontramos 22% de funcionarias y funcionarios que declara estar de manera parcial de acuerdo con esta afirmación, en su mayoría hombres, 13% y 1% que se declara estar en total desacuerdo con que su actividad aporta al logro institucional de la perspectiva de género, el cual está constituido sólo por hombres.⁹ Finalmente, tenemos 7% que no quiso contestar o no supo contestar.

Asumiendo que la distribución de recursos es un insumo para lograr objetivos de equidad,¹⁰ la siguiente afirmación: «La equidad de género permitirá una distribución más equitativa de los recursos», buscó detectar si las trabajadoras y trabajadores ven en la equidad de género una posibilidad de mejoras en las políticas públicas a partir de una distribución de recursos igualitaria. Para esta afirmación existían tres posibles respuestas: «totalmente de acuerdo», «parcialmente de acuerdo» y «totalmente en desacuerdo». De las funcionarias y funcionarios, 63% considera válida esta afirmación, 16% declara estar parcialmente de acuerdo y 11% dice estar totalmente en desacuerdo. Considerando que esta opinión

⁹ De manera reiterada encontramos un porcentaje que varía de 1% a 5% aproximadamente, que demuestra una inconformidad consistente en varias preguntas. Esto podría indicar que están menos comprometidos, que son más críticos con el tema o que definitivamente están disconformes con su trabajo en el sector público.

¹⁰ Cabría mencionar que, como lo señala Naila Kabier y Amartya Sen, por ejemplo, no sólo se debe tener acceso al recurso, sino que se debe tener la capacidad de poseerlos y administrarlos.

está basada en el conocimiento que ellas y ellos tienen sobre la perspectiva de género, valdría la pena profundizar a qué obedece, puesto que subyace en las respuestas el implícito de que la distribución de recursos puede ser considerada insuficiente en términos de equidad de género.

2. Capacidad para reconocer-identificar nociones en torno al tema de género y a su práctica, así como las consecuencias de su institucionalización en la administración pública

Como lo mencionábamos antes, una de las primeras preguntas que se les hizo al sector encuestado era si sabía lo que significaba el género. De este sector 100% declaró saberlo. Ello implica que nuestra investigación contempla a funcionarias y funcionarios con conocimientos respecto al género, probablemente porque se trata de un tema que forma parte del debate público estatal.

Quisimos saber si ellas y ellos reconocían o valoraban los esfuerzos realizados por el IMO para sensibilizar y comprometer al sector público en políticas orientadas a la equidad de género.¹¹ En su totalidad 61% está de acuerdo con esta afirmación, lo que indica su disposición ante innovaciones como la propuesta por el IMO. Declara estar parcialmente de acuerdo 34%, lo que suponemos indica la necesidad de continuar con cursos y procesos de capacitación sobre la perspectiva de género, pues también opinaron que es preciso profundizar en el tema para manejarlo mejor.

Para confirmar esta potencial tendencia positiva hacia la incorporación de este objetivo como una fórmula en pro de la equidad entre sexos, les preguntamos si «¿contar con presupuesto de género en sus dependencias permite mejorar las relaciones laborales entre compañeros?». Al respecto,

¹¹ La pregunta precisa fue: «¿el proceso de Certificación del Programa de Especialización sobre Equidad de Género para la Administración Pública Estatal en Oaxaca realizado por el IMO durante este año permite sensibilizar e involucrar a los funcionarios en políticas con equidad de género?»

dice estar totalmente de acuerdo 53%, lo que indica que una importante proporción ve posibilidades de mejoras institucionales si se incorporara la perspectiva de género en sus lugares de trabajo. Esta respuesta, que ubica a las personas entrevistadas en su situación laboral, permite inferir que hay un sector importante entre ellas que comprende el significado de los cambios debidos a la incorporación de una perspectiva como la de género.

3. Percepciones sobre el desempeño del gobierno estatal (principalmente en torno del liderazgo)

Para conocer el impacto que han tenido las iniciativas gubernamentales en el estado de Oaxaca (tales como la creación del IMO, y las transformaciones más recientes en la política presupuestaria en el estado por la incorporación de la perspectiva de género durante la referida administración), resultaba necesario conocer las percepciones de las y los trabajadores en torno a la autoridad. Y es que el liderazgo que asume la autoridad máxima en las iniciativas que conllevan un compromiso público sobre la equidad de género influye en el grado de conocimientos que las y los funcionarios pueden tener sobre este tema. En términos concretos, esta característica se refiere a la capacidad de ejercer un liderazgo efectivo, para transmitir información que se traduzca en decisiones sobre política pública.

La incorporación de la perspectiva de género en el trabajo que realizan las instituciones públicas del estado de Oaxaca, como se mencionó antes, es producto de la voluntad política del gobernador. Esta afirmación nos da la percepción de las y los trabajadores respecto a la misma y a los procesos de gestión implicados en ella. Con base en lo anterior, planteamos la siguiente afirmación: «Incorporar en el presupuesto de las dependencias gubernamentales del poder ejecutivo de Oaxaca la perspectiva de equidad de género es digno de ejemplo». Una gran mayoría, 75% de las y los funcionarios, declaró estar completamente de acuerdo

con esta afirmación (en números iguales mujeres y hombres). En este sentido, funcionarias y funcionarios harían eco de los triunfos y logros que la administración tiene, presentando una actitud de orgullo por la iniciativa adoptada. Esta primera respuesta nos permite ver en la figura de la autoridad la capacidad de involucrar a la mayor parte del personal en esta iniciativa gubernamental, no sólo como mandato político sino como gestión compartida, que requiere del compromiso de todas y todos los que forman parte del aparato público; de esta manera, el éxito de dicha iniciativa es algo compartido por la generalidad como adhesión y aceptación de la política pública del Ejecutivo.

No obstante ello, para confirmar la idea anterior, preguntamos cuál es la percepción que ellas y ellos tienen respecto a la importancia que la autoridad de gobierno le da al tema del género, cuyas alternativas de respuestas eran: «muy satisfecho», «poco satisfecho» o «insatisfecho». Fue lamentable descubrir que sólo 30% declara estar muy satisfecho con el grado de relevancia que el gobernador le da al tema de género, 50% dice estar poco satisfecho, y 17% se declara en absoluta disconformidad y existe 3% que omite su respuesta, ya sea porque no supo o no quiso contestar. Aun cuando esta respuesta podría parecer contradictoria con los resultados obtenidos de las respuestas anteriores, ello pudiera entenderse como un problema comunicacional o, más bien, como un mérito del trabajo desarrollado por el IMO. Sin embargo, en lo que atañe a estas respuestas, nos encontramos en una nebulosa o contradictoria primera impresión de lo que ha significado la gestión del gobierno estatal respecto al proceso de incorporación de la perspectiva de género.

Por lo tanto y considerando esta ambivalencia en la opinión de trabajadoras y trabajadores, incorporamos otra forma de evaluar el desempeño de la autoridad de manera directa, al declarar su percepción respecto a este tipo de iniciativas. La pregunta fue: «¿Cómo considera la iniciativa

que se está llevando a cabo en las dependencias del poder ejecutivo del estado de Oaxaca en materia de género?» Las alternativas de respuesta eran: «adecuada» o «inadecuada» De nuevo destaca que 72% de las personas consideró adecuada dicha iniciativa, un grado de aceptación muy alto, que es muy probable influya en la eficacia de su instrumentación. No se observan diferencias de género en las respuestas. En el restante 25% que opina como inadecuada, predominan los hombres, 16%. Existe 3% que no supo, o bien no quiso contestar. En suma, es importante resaltar que la mayoría de funcionarias y funcionarios conoce las iniciativas del Ejecutivo, así como las acciones que se han implementado en sus correspondientes dependencias para integrar la perspectiva de género. Debido a que por un lado son ellas y ellos quienes realizan las tareas necesarias para su puesta en práctica y también porque la incorporación del género en cualquier política pública trastoca la actividad cotidiana y la rutina a la que la gente está acostumbrada. Quizá el poner a una sola persona como objeto de reconocimiento pueda generar disconformidad, sobre todo porque en este nivel la relación de jerarquía y autoridad se establece con el secretario y subsecretario de la dependencia, más que con el jefe de gobierno.

No obstante ello, pareciera ser que existe un eslabón perdido entre las decisiones tomadas por el Ejecutivo y las decisiones de la autoridad de cada dependencia, acerca de la necesidad de incluir la equidad de género en las políticas públicas, sin embargo, a pesar de ello, se reconocen como importantes las iniciativas estatales.

Pero, además de detectar el conocimiento que sobre la equidad de género poseen las y los funcionarios, también nos interesaba conocer su valoración personal acerca de una de las iniciativas concretas de institucionalización de la perspectiva de género desarrolladas, como fue incorporar en los presupuestos de las instituciones gubernamentales la perspectiva de género. La pregunta aplicada fue:

«¿La incorporación en el presupuesto de las dependencias del poder ejecutivo de Oaxaca del Programa de Equidad de Género es un avance positivo en materia de planificación de políticas públicas con perspectiva de género?». Declaró estar en total acuerdo 73%, sin distinción entre los géneros; las y los más favorables fueron quienes tienen entre 41 y 50 años de edad. Está parcialmente de acuerdo 20% y sólo 4% señaló estar disconforme con esta medida. El restante 3% no supo qué contestar.

En el mismo sentido, con el fin de especificar si los presupuestos con equidad de género contribuyen a la eficiencia de una política pública, se pidió a entrevistadas y entrevistados que opinaran sobre la siguiente afirmación: «Los presupuestos con equidad de género permiten al Gobierno del estado de Oaxaca destinar recursos de manera más eficiente». De las y los trabajadores, 66% comparte esta afirmación, sin distinción de género, y 27% está parcialmente de acuerdo. De nuevo aparece el constante 5% en desacuerdo, formado sólo por hombres.

4. Percepciones sobre el desempeño de la gestión del IMO (principalmente en relación con el liderazgo, la difusión y la capacitación)

El reconocimiento de las acciones implementadas durante esta administración, junto con el apoyo del gobierno hacia éstas, que los datos reflejan hacia la iniciativa, da cuenta de una tendencia al cambio respecto a la equidad de género. Para profundizar este aspecto, quisimos conocer cuál era su valoración sobre el desempeño institucional del IMO. Recordemos que dicha entidad es de creación reciente y, además, está abocada a un tema que, con un alto grado de dificultad, intenta constituirse en una de las variables centrales del sentido que adquieren las políticas públicas en las estructuras estatales. La implantación de medidas transversales en las dependencias del servicio público responde a su misión de institucionalizar la perspectiva de género

en el estado. Una de las medidas que más se ha relacionado con el servicio público ha sido el «Proceso de Certificación del Programa de Especialización de Políticas Públicas con Perspectivas de Género para la Administración Pública Estatal», desarrollado por el IMO.

Funcionarias y funcionarios respondieron ante distintas preguntas orientadas a captar su posición ante esta iniciativa: «¿El proceso de Certificación del «Programa de Especialización sobre Equidad de Género para la Administración Pública Estatal» en Oaxaca realizado por el IMO durante este año permite sensibilizar e involucrar a [las y] los funcionarios en políticas con equidad de género?». Aquí se evalúa la acción del IMO y no los niveles de internalización respecto al género por parte de este sector.

Declaró estar totalmente de acuerdo con la iniciativa del IMO 61%; en su mayoría hombres de entre 41 a 50 años de edad. Ello rompe con el estigma de que las y los funcionarios con mayor edad son los que más resistencia oponen a innovaciones laborales. Por otra parte, 34% dice estar parcialmente de acuerdo.

Sobre la pregunta: «¿La participación en actividades de difusión o capacitación dadas por el IMO, como por ejemplo el taller de instrumentalización de políticas gubernamentales con perspectiva de género, me permitió conocer más acerca de las diferencias entre hombres y mujeres?», 66% declaró estar totalmente de acuerdo, otra vez la mayoría fueron hombres, 41%, entre los 41 a 50 años y con más de diez años en el servicio público. Está parcialmente de acuerdo 22%, compuesto en su mayoría por mujeres, 13%, contra 9% de hombres. El escaso acuerdo de las mujeres puede indicar que aquéllas no consideran necesario asistir al taller para conocer situaciones de desigualdad experimentadas día a día. Lo anterior puede justificarse porque 8% que respondió negativamente a esta pregunta corresponde a mujeres con estudios superiores completos y, en algunos casos, con posgrado. Sólo 4% de

funcionarios hombres no respondió, pues al parecer no están seguros del impacto de este tipo de iniciativa.

Una pregunta medular de la investigación y que hace referencia no sólo a la valoración de los procesos de capacitación en materia de género, sino de la demanda que las y los funcionarios hacen, fue conocer su evaluación sobre las oportunidades que para ello se les ofrecen. «¿Cuántas son las oportunidades que se brindan para capacitarme en temas de género?». La mayoría de ellas y ellos, 55%, declara estar poco satisfecha o satisfecho con las oportunidades brindadas, 31% declara satisfacción total y 10% con absoluta insatisfacción. Estos porcentajes, que no son alentadores, deben ser leídos entre líneas, puesto que el IMO es de reciente creación y no ha sido capaz de cubrir la expectativa de capacitación de todo el personal que, por lo demás, manifiesta una necesidad de profundizar en el tema. Hay que recordar que sólo 66% declaró haber participado en el taller ofrecido por el IMO.

5. Evaluación del proceso de comunicación interna e inter-organizacional

Para vislumbrar el manejo comunicativo en materia de género en el ámbito interinstitucional, lo básico era saber si tenían conocimiento acerca de los «objetivos y metas fijados por el Gobierno del estado de Oaxaca en materia de género». Para ello se establecieron tres categorías de respuestas: «sí», «parcialmente» y «no». Declararon afirmativamente 50% de las personas encuestadas, de las cuales 30% son hombres y 20% mujeres; 44% declaró conocerlos parcialmente; y tan sólo 6% señaló desconocer estos objetivos, respuesta emitida sólo por hombres. Como lo señalábamos, estos resultados podrían indicar cierto logro en el aspecto comunicativo y de liderazgo por parte del Ejecutivo. Ya sea por el grado de formación profesional o por su experiencia laboral, el manejo informativo (comunicación),

desplegado durante este último tiempo sobre esta problemática en el estado, ha tenido tal penetración o influencia que se refleja, entre otras cosas, en el alto grado de conocimiento que expresan este tipo de respuestas.

6. Evaluación del cumplimiento institucional de los objetivos en materia de equidad de género en el estado de Oaxaca

Para conocer de manera más precisa la percepción que tienen acerca de la gestión desarrollada por sus autoridades, construimos una pregunta destinada a evaluar la concordancia entre lo propuesto en el ámbito ejecutivo y su puesta en práctica. Con ella, de alguna manera estaríamos permitiendo que funcionarias y funcionarios realicen una evaluación a sus autoridades directas, en función de los lineamientos institucionales en torno de la equidad de género. Considerando que 50% de las trabajadoras y trabajadores conoce los planes fijados por el gobernador en turno y que el cumplimiento institucional de los objetivos está mediado por un buen proceso de comunicación interna, les preguntamos si consideran que «las acciones realizadas por su dependencia están orientadas con objetivos y metas planteados por el Gobierno del estado de Oaxaca en materia de equidad de género». Es decir, si siguen la línea de trabajo de la más alta autoridad estatal. Las alternativas de respuestas a esta pregunta fueron las siguientes: «sí», «parcialmente» y «no». De las y los entrevistados, 47% respondieron de manera afirmativa, lo cual podría indicar que las dependencias que conforman este estudio han implementado durante el último periodo acciones que incluyen la dimensión de género. Es interesante destacar que del total que respondió de manera afirmativa, 30% representa a los hombres y 17% a las mujeres; en tal sentido, si asumimos que esta encuesta da cuenta de que no existe una diferencia significativa en torno al conocimiento de los objetivos del Ejecutivo en materia de equidad de género por sexo, las mujeres tendrían un papel menos conformista. A esta pre-

gunta 46% respondió, en la alternativa: «parcialmente», en su mayoría fueron personas con altos niveles educativos (universitarios y postgrado). Asimismo, dentro de esta categoría de respuesta, 27% son mujeres y 19% hombres. El restante 7%, que declaró no estar de acuerdo, representa en su mayoría al grupo de los hombres.

Otra manera que nos permite saber si existe un grado de cumplimiento de estas iniciativas, es preguntando si perciben una preocupación, en torno a la perspectiva de género, por parte de su directora o director de institución, de sus superiores o incluso de sus pares. Las alternativas de respuestas fueron: «muy satisfecho», «poco satisfecho» e «insatisfecho». La mayoría, 52%, parece tener un grado de satisfacción muy alto con respecto al nivel de preocupación que tienen las autoridades máximas de las instituciones gubernamentales; quienes declaran estar poco satisfechas son 41%, y 6% dicen estar insatisfechas; sólo 1% omite respuesta, sin embargo, esta mayoría también declara estar poco satisfecha, lo mismo con sus mandos superiores, 56%, que con sus pares, es decir, los otros mandos medios. En este sentido y para el caso de los mandos superiores existe 34% de personas que declaran estar muy satisfechas y 31% que sienten lo mismo respecto a sus pares. Para el caso de la gente que se declara abiertamente insatisfecha con la preocupación dada al tema del género, encontramos que 6% afirma esto en relación con las autoridades de mayor grado de sus instituciones, e igual porcentaje opina lo mismo de sus mandos superiores, y este porcentaje aumenta levemente, 9% respecto a sus pares. El porcentaje de omisión para el caso de los mandos superiores es de 4% y para mandos medios 8%.

Quizá el poco tiempo de implantación de la capacitación no nos permite tener una mejor percepción respecto del grado de cumplimiento organizativo; sin embargo, manteniendo esta idea de una incipiente aplicación de dicha iniciativa gubernamental, es que consideramos que

existe una tendencia a percibir su buen cumplimiento. Asimismo, esta evaluación refleja una demanda por un tema que aparece como relevante y digno de ser institucionalizado.

7. Evaluación del proceso de aplicación de esta iniciativa en las respectivas dependencias

Cuando surgió la propuesta de incorporar la perspectiva de género en las instituciones públicas, una de las medidas que se concretó fue la de la transformación del presupuesto institucional.¹² Si bien en el capítulo anterior se expone de manera detallada el desarrollo de este proceso, es importante mencionar que para su instrumentación fue necesario transformar cada Programa Operativo Anual (POA) y los procedimientos y formatos para recolectar la información que cada dependencia entrega para recibir sus fondos públicos anuales. Además de los datos que se solicitan de manera normal, las dependencias debieron incluir el sexo, edad y ubicación de las y los potenciales beneficiarios de los programas y proyectos que se desarrollarían en el año. El objetivo central es recoger información que permita identificar, desde una perspectiva de género, las necesidades y la distribución de recursos públicos para atenderlas.

Como ya lo señalamos, implementar esta innovación pudo generar algún trastorno de tipo burocrático, pues, al incorporar una nueva norma y otros procedimientos administrativos para determinar qué hacer, cómo hacerlo y quién debía hacerlo, implica por lo general trabajo adicional que no siempre está asociado a una mejora en la remuneración de quien lo realiza. El fundamento de este supuesto es que la administración pública es conservadora por naturaleza, su hacer opera bajo la lógica formal y legal definida, en muchos casos, como pauta de trabajo rutinario. Por ello se asume que las iniciativas de cambio generan algún

¹² Para más detalle, ver el capítulo anterior.

tipo de resistencia, en principio porque las nuevas prácticas trastocan la regularidad de los resultados esperados y requieren de mayor esfuerzo de quien las realiza.

Este cambio en la administración pública oaxaqueña, cuyos resultados para el logro de la equidad de género son importantes, requirió en muchos casos de la capacitación de las y los funcionarios asignados a su operación. La participación de las y los funcionarios en la puesta en marcha de estos cambios fue indispensable para el logro de los objetivos planteados por las autoridades. Para obtener una evaluación sencilla del significado de este proceso, hicimos una serie de preguntas orientadas a conocer el acuerdo o el desacuerdo de los entrevistados con esta medida.

En primera instancia se les preguntó: «¿En su dependencia usted ha incorporado iniciativas en relación con la equidad de género». Contestó positivo 41%; 46% declaró parcialmente, y 6% señaló no haber realizado nada en este sentido. Una primera observación a estos resultados indica la predisposición a realizar iniciativas con equidad de género en el trabajo de manera general, ya que la pregunta está formulada en primera persona. El porcentaje que señala no haber realizado nada en este sentido, 6%, está acorde con el porcentaje de hombres que declaran su ignorancia y no haber participado en actividades de capacitación respecto a este tema. Cabe señalar, además, la responsabilidad del IMO para generar espacios y ambientes propicios para que en las instituciones públicas se incorporen cada vez más iniciativas personales en torno al género. No obstante, si consideramos posibles sólo aquellas iniciativas a título personal, es importante dejar en claro que su posible implantación depende en exclusiva de la autoridad institucional respectiva.

Para reafirmar lo anterior formulamos otra pregunta destinada a conocer la evaluación de funcionarias y funcionarios respecto al proceso de instrumentación de la perspectiva de género: «¿Usted ha participado en alguna iniciativa laboral

que esté orientada hacia la equidad de género en su dependencia?», 56% de trabajadoras y trabajadores declaró haber participado en su dependencia. El grupo está conformado por mujeres, 33% de los casos, y 23% de hombres. Llama la atención que 43% no participó en iniciativa alguna en este sentido, 30% de hombres y 13% de mujeres. Si bien no contamos con el registro completo de las y los funcionarios que han participado en este tipo de iniciativa, la tendencia muestra que los hombres con mayor frecuencia declara no haber participado, lo que podría estar indicando que son las mujeres quienes lo hacen en su mayoría o que son más concientes de estos procesos.

La participación de funcionarias y funcionarios en la capacitación desarrollada por el IMO y la adopción de nuevas formas derivadas del cambio presupuestario, sin duda, significó mayor esfuerzo y dedicación entre las y los entrevistados. Para detectarlo preguntamos: «Incorporar el tema de la equidad de género en el presupuesto de sus dependencias ¿implicaba más trabajo?»; 38% responde que sólo parcialmente. Un segundo grupo, 26%, declara que esto no ha generado más trabajo. Probablemente se trate de la opinión de las y los funcionarios ubicados en secciones o áreas administrativas cuya actividad no fue alterada por los cambios en la gestión presupuestaria. Y, en efecto, para 22% de las y los entrevistados la incorporación del género en el presupuesto significó un aumento en su trabajo cotidiano. Ello indica que sólo ciertas funciones de la administración sufrieron cambios por el proceso de aplicación de la nueva medida, la cual involucró sobre todo áreas como presupuesto, contabilidad y contraloría interna, entre otras.

Por último, quisimos obtener un indicador sobre la satisfacción de las y los funcionarios acerca de «La forma en que se reconoce el tema del género en la dependencia». Del total 45% declara estar poco satisfecha y satisfecho con la forma de gestionar la incorporación de la perspectiva de género en el trabajo, 33% declara estar muy satisfecho,

y 19% se declara en absoluta insatisfacción. Las respuestas indican un porcentaje considerable de insatisfacción respecto a las formas en que la IPG se incorpora en las dependencias a las que pertenecen las personas que fueron entrevistadas. Tomando en cuenta el alto grado de conocimiento de funcionarias y funcionarios sobre la perspectiva de género, es probable que ella obedezca a que la IPG, al ser traducida en medidas administrativas, ofrezca resultados que parecen limitados en el corto plazo. Es paradójico entonces que la capacitación abra nuevos conocimientos, los que a su vez, pueden generar una evaluación crítica acerca de lo que aún falta por hacer.

8. Conflicto o resistencias frente a la incorporación de la perspectiva de género

Pese a que la aplicación de la iniciativa gubernamental no está exenta de cuestionamientos, las respuestas analizadas muestran importantes grados de aceptación. Considerando que en el país se ha demostrado que las mujeres ganan menos, ocupan cargos de menor importancia y que, incluso, con iguales niveles de preparación, perciben menos ingresos, quisimos detectar si dichas funcionarias y funcionarios perciben el impacto que esta nueva política tendrá en su lugar de trabajo, a través de su acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: «El presupuesto con equidad de género es una herramienta para corregir las desigualdades entre pares de mi dependencia». Aunque existe una mayoría ambigua que se declara parcialmente de acuerdo, 41%, es probable que ésta sea la opinión de quienes conocen el discurso de la equidad de género pero no les gustaría que se aplicara en su trabajo, ya que ese 41% está formado en su mayoría por hombres entre los 41 y 50 años de edad. Y este supuesto se comprueba, pues entre aquellos que están totalmente de acuerdo, 38%, las mujeres son mayoría, 24% frente a 14% de los hombres; y los que están en desacuerdo, 17%, son en su mayoría hombres, 12%. Esta afirmación

refleja la tendencia que se reproduce en otras áreas de la vida social, donde se manifiesta la resistencia masculina a perder privilegios o posiciones que se valoran como favorables. Se trata de una actitud latente que expresa con claridad el obstáculo cultural a la equidad de género, la cual cobra importancia en las dependencias analizadas al revelar que aunque los varones estén sensibilizados o tengan conocimientos abstractos sobre la equidad de género, su comportamiento personal no es consistente con ellos, sino con un sustrato cultural que les permite obtener ciertos privilegios.

Las transformaciones en el ámbito laboral debido a la introducción de la perspectiva de género tienen consecuencias en la distribución de recursos materiales y no materiales en la dependencia. Aunque se trata de una situación hipotética, pedimos a las y los entrevistados posicionarse frente a la siguiente afirmación: «Contar con presupuestos con equidad de género en nuestras dependencias permite mejorar las relaciones laborales entre compañeros». Del total, 53% de las y los funcionarios está totalmente de acuerdo con esta afirmación, la que refiere una medida de democratización de las instituciones. Lo interesante es que parecieran ser los hombres quienes presentan menores resistencias, 28% está parcialmente de acuerdo, de los cuales 19% son hombres y 12% mujeres. De las funcionarias y funcionarios, 12% se declaran en desacuerdo respecto a que las relaciones laborales mejoran con este tipo de iniciativa, asimismo, de manera similar son 6% de mujeres y hombres los que así lo piensan.

Para conocer otras potenciales posibilidades de conflicto laboral preguntamos su opinión respecto «al sueldo que ganan en relación con sus pares». El resultado obtenido es que 44% se encuentra poco satisfecho, en especial aquellos que cuentan con estudios universitarios, ya sea de licenciatura o postgrado. La segunda mayoría, 39%, declara que está muy satisfecha o satisfecho con su sueldo en relación con sus pares, está formada por profesionales

prioritariamente, sin distinción de sexo. Es importante subrayar que las profesionales con estudio de postgrado se declaran muy satisfechas en relación con lo que ganan en comparación con sus similares. Esto sería digno de un análisis posterior dirigido a auscultar si existe algún factor que explique su satisfacción, como por ejemplo la idea de que son menos críticas al ser leales a las autoridades que les posibilitan incorporarse al mundo laboral o si en realidad reciben un sueldo equivalente al de los hombres que ocupan cargos semejantes.

9. Juego de priorizar: refuerza las ideas contenidas en las dimensiones anteriores

Para reforzar ciertas ideas o encontrar posibles campos de dispersión en las respuestas ya obtenidas, solicitamos a nuestras y nuestros encuestados que jerarquizaran, en orden de importancia, las afirmaciones planteadas en relación con ciertas actividades organizacionales de la vida laboral vinculadas con las dimensiones de análisis sobre la incorporación de la perspectiva de género. La información será presentada revelando las respuestas consideradas de mayor y de menor importancia por las y los funcionarios en cada pregunta.

Al igual que la información obtenida para el caso de la gente que participó en los diplomados, la mayoría expresó su necesidad de aumentar la información respecto a este tema, con el fin de superar las trabas que pudiesen surgir.

TABLA 1 «¿CUÁL ES EL MAYOR PROBLEMA QUE HA PODIDO DETECTAR EN CUANTO A LA EQUIDAD DE GÉNERO EN SU DEPENDENCIA?»

	MUY IMPORTANTE	IMPORTANTE	MENOS IMPORTANTE	NO IMPORTANTE
Desconocimiento acerca del tema	53%			
Falta de compromiso para asumir esta iniciativa				34%
Poca relevancia del tema				28%
No tenía un carácter obligatorio				34%

TABLA 2. «SI HAY UN VALOR IMPORTANTE QUE TODOS AQUÍ RESPETAMOS ES...»

	MUY IMPORTANTE	IMPORTANTE	MENOS IMPORTANTE	NO IMPORTANTE
Los compromisos contraídos para el cumplimiento de los objetivos	41%			
La igualdad de oportunidades para personas con las mismas capacidades	38%			
La transparencia			39%	
Saber escuchar y dialogar para evitar la confrontación			30%	

Para determinar cuáles son los principales elementos que facilitan la inserción de esta iniciativa, nos remitimos a la evaluación de los grandes valores organizacionales.

Estas opiniones confirman la posibilidad de incorporar dicha iniciativa, puesto que las trabajadoras y trabajadores se sienten comprometidos y, como lo señala la pregunta anterior, una alta proporción de ellas y ellos considera que la falta de compromiso no es un problema para asumir la equidad de género. Sin embargo, encontramos algunos obstáculos que podrían dificultar esta política derivada de la escasa importancia que se otorga al tema de la transparencia o al saber escuchar y dialogar para evitar la confrontación con una compañera o compañero. A nuestro juicio estos aspectos son fundamentales y superarlos es igual de decisivo, puesto que podrían entorpecer los logros alcanzados si no se les considera.

Conociendo cuáles son los grandes problemas para implementar esta iniciativa y al mismo tiempo los valores sociales más considerados en la organización, era necesario saber su opinión acerca de:

TABLA 3. «¿CUÁLES SON LAS ACCIONES PRIORITARIAS PARA IMPLEMENTAR LA EQUITAD DE GÉNERO EFECTIVAMENTE EN SU DEPENDENCIA?»

	MUY IMPORTANTE	IMPORTANTE	MENOS IMPORTANTE	NO IMPORTANTE
Más presupuesto				45%
Mayor conocimiento sobre el tema	48%			
Mayor voluntad política		34%		
Cambios en la ley				28%

De nuevo, «mayor conocimiento sobre el tema», adquiere relevancia, reflejado en 48% de las respuestas de los mandos medios; dato muy cercano a 53% que antes declaró que la gran traba es el desconocimiento acerca del tema. La segunda prioridad remite a «Mayor voluntad política», con 34% de las respuestas. Los típicos problemas organizacionales parecen no ser considerados como relevantes por estos mandos medios, puesto que ni tener «Más presupuesto», ni «Generar cambios en la ley», fueron considerados como importantes. Podríamos atrevernos a opinar que la percepción de estas y estos funcionarios sugiere que es posible realizar cambios internos para lograr incorporar la perspectiva de género sin tener que depender de otras instancias superiores (Congreso o presupuestos), las cuales cambiarían el marco legal o podrían aumentar el presupuesto institucional. De este modo, ellas y ellos apuestan a su propia iniciativa y perciben que es desde allí, y no desde las instrucciones que pudieran dar instancias superiores, donde debe realizarse el cambio, por lo menos en primera instancia.

En este sentido, el IMO logró entregar su mensaje, pues su plan de trabajo se orientaba a cambiar prácticas laborales (administrativas), más que generar demandas de cambios en los presupuestos o en la legislación de las instituciones. En ningún momento el IMO manifestó intención de generar expectativas en torno a la obtención de mayores recursos institucionales o trastornar las estructuras gubernamentales hacia el reacomodo de cargos atendiendo al sexo de la o del funcionario bajo el principio de las acciones afirmativas o cuotas de representación.

Considerando que la mayoría de la muestra está conformada por funcionarias y funcionarios de confianza con menos de cinco años de experiencia laboral, quisimos conocer sus motivaciones personales para trabajar en el sector público, ya que existe una percepción generalizada de que las y los funcionarios públicos gozan de una suerte de

estabilidad laboral, la cual es la gran fuente de motivación para insertarse. Sin embargo, cabe recordar que la mayoría de esta muestra se compone por personas nombradas como de confianza, las cuales, por lo general, deben entregar su cargo ante el cambio de las autoridades.

TABLA 4. «¿CUÁL ES LA RAZÓN MÁS IMPORTANTE PARA TRABAJAR AQUÍ?»

	MUY IMPORTANTE	IMPORTANTE	MENOS IMPORTANTE	NO IMPORTANTE
La estabilidad en el empleo			28%	
Mi compromiso con la dependencia estatal	53%			
El ambiente de trabajo que ahí se vive				41%
El sueldo y las condiciones laborales		28%		

«Mi compromiso con los objetivos de la dependencia estatal», es el elemento más importante, con 53% de las menciones; esto nos indica, por una parte, cierta congruencia entre las y los funcionarios recién ingresados (con menos de cinco años en su cargo) y los compromisos adquiridos a su ingreso, tanto con la autoridad que los nombró como con los compromisos de la institución. Al mismo tiempo, hay una señal clara de respaldo hacia cualquier iniciativa laboral de las autoridades y que quiera implementarse institucionalmente. Sin embargo, también supimos que «El sueldo y las condiciones laborales», son un elemento considerado importante; esta idea es respaldada por 28% de las personas encuestadas. Curiosamente, lo que esperábamos encontrar como algo muy importante, «La estabilidad en el empleo», fue relegado al plano de lo menos importante. Pareciera ser que nuestra hipótesis acerca de la estabilidad laboral no se cumple, puesto que, como mencionábamos antes, al ser trabajadoras o trabajadores de confianza y no de base, el tema de la estabilidad no les favorece, así, vemos que 28% de ellas y ellos lo considera menos importante al momento de evaluar su permanencia. Finalmente encontramos a quienes dicen que «El ambiente de trabajo

que ahí se vive», no es realmente importante, 40%, es decir, o nos encontramos en un ambiente laboral positivo o más bien éste no logra afectar en mayor medida los objetivos institucionales.

TABLA 5 «¿CUÁLES SON LAS ACCIONES PRIORITARIAS PARA IMPLEMENTAR LA EQUIDAD DE GÉNERO EN LA SOCIEDAD OAXAQUEÑA?»

	MUY IMPORTANTE	IMPORTANTE	MENOS IMPORTANTE	NO IMPORTANTE
Declarar una ley en torno al tema				39%
Incorporar el género en la educación formal e informal	56%			
Involucrar organizaciones de base en su instrumentación			47%	
Realizar más actividades de difusión hacia la comunidad		28%		

Nuevamente, en orden de mayor importancia, las y los funcionarios opinaron como prioritario «Incorporar el género en la educación formal e informal». Del total, 56% respalda esta iniciativa y son en especial las mujeres quienes tienen esta opinión. Además, 28% estima que «Realizar más actividades de difusión hacia la comunidad orientadas a la equidad de género», es importante. «Involucrar a organizaciones de base en su instrumentación» y «Declarar una ley entorno al tema», es considerado como poco importante por las y los entrevistados. Esta idea viene a reforzar la opinión vertida antes, en cuanto a que el logro de los objetivos respecto a la IPG es algo que debe ser realizado por ellas y ellos mismos y no se debe esperar la participación de otras instancias gubernamentales.

En suma, las y los funcionarios tienen que considerar que la educación formal e informal es uno de los mecanismos que deberían privilegiarse para el logro de la equidad de género. Las respuestas a las distintas afirmaciones y su consistencia con el análisis anterior así lo confirman, aunque este consenso no descarta la necesidad de llevar a cabo otras políticas públicas o programas destinados a la equidad, tales como cambios en los marcos jurídicos, difusión,

aumento del presupuesto institucional o la dotación de personal, por nombrar algunas.

EL CASO DE LAS FUNCIONARIAS Y FUNCIONARIOS DEL NIVEL OPERATIVO

Para conocer las percepciones de la cultura laboral de funcionarias y funcionarios del nivel operativo del poder Ejecutivo del estado de Oaxaca sobre el significado de la incorporación de la perspectiva de género, se aplicó un cuestionario con iguales características que el anterior, pero con preguntas más sencillas, que responden al grado de profundización de la capacitación en que participaron. Cabe recordar que las y los funcionarios operativos son considerados como grupo de control, debido a su limitada participación dentro del programa de especialización realizado por IMO. Este nivel sólo recibió charlas, las cuales no pueden generar por sí solas el complejo proceso de transformación de la cultura organizacional que atendía la variable de género. Para el equipo de trabajo del IMO, este grupo no fue identificado como prioritario en la IPG, sin embargo, es central si se evalúan los procesos de cambio de una institución como un todo.

Por ello intentaremos identificar el grado de incidencia que tienen los niveles superiores de la estructura jerárquica en la labor que ejercen dichas funcionarias y funcionarios, en el sentido de conocer si las medidas adoptadas influyen o están influyendo en su trabajo cotidiano. Mantuvimos el cuadro de variables y las dimensiones que dan vida al análisis practicado en el ámbito de los mandos medios, para facilitar la comprensión de la forma en que estas y estos sujetos perciben los cambios propuestos por la autoridad.

1. Aproximación a la motivación laboral respecto al tema de género

En la medida en que las y los funcionarios se sientan comprometidos con el logro institucional, podríamos vaticinar

un cierto grado de compromiso entre el trabajo real y lo encomendado. En este sentido, le preguntamos a las personas del nivel operativo si «Consideraban que la tarea que realizan en su dependencia para cumplir el objetivo de género es importante», las alternativas de respuestas fueron: «totalmente de acuerdo», «parcialmente de acuerdo», «totalmente en desacuerdo». La gran mayoría, 64%, declaró estar en total acuerdo con la relación entre su trabajo y la importancia del tema para el logro institucional. Las respuestas obtenidas dan cuenta de un porcentaje compuesto de manera prioritaria por mujeres, 38%, las que al mismo tiempo son las más jóvenes y con menos experiencia en el sector público. Asimismo 28% declara estar parcialmente de acuerdo y sólo 3% declara su total desacuerdo, conformado sólo por hombres. Cabe señalar que 5% de hombres no respondió nada ante esta afirmación.

Ahora bien, tomando en cuenta que el trabajo realizado en torno al género es incipiente, podemos encontrar frente a la pregunta acerca de «las oportunidades que se brindan para capacitarse sobre género», una percepción más bien negativa. Así, 38% de las personas se sienten poco satisfechas, sobre todo las mujeres, 21%. Un poco más atrás se encuentran las y los trabajadores que se declaran muy satisfechos, 32%, de cuyo grupo 19% son mujeres y 13% hombres. Lo que sorprende de este grupo es que tanto mujeres como hombres se encuentran en el grupo más joven de edad y con menos años de servicio, lo que podría llevarnos a suponer que el trabajo está dirigido a involucrar primero al elemento más joven de la institución. Sin embargo, queda un foco rojo prendido, éste lo componen 30% del resto de las y los operarios, porcentaje bastante alto, compuesto en su mayoría por mujeres, 16%. Este dato vendría a mermar la hipótesis de que el trabajo está orientado a las y los más jóvenes, debido a que el grupo de insatisfechos también se encuentra concentrado en el rango más joven de edad, es decir, entre los 21 y 30 años.

Sólo nos queda pensar que la escasez de tiempo y recursos, además de la reciente labor del IMO, no han permitido tener una mayor cobertura de capacitación en temas de género para todas y todos los funcionarios que lo desean, principalmente quienes componen la base de la pirámide jerárquica de la administración pública estatal.

Otra forma de conocer el grado de motivación que estas personas tienen respecto a incorporar el tema de género en sus dependencias, era saber «si en sus respectivas dependencias les permiten incorporar iniciativas en relación con la equidad de género», frente a lo cual 49% está totalmente de acuerdo, 28% lo está parcial y 8% está en desacuerdo. Como dato curioso, cabe mencionar que el porcentaje de omisión representó 15%, el cual casi duplica a los que están en desacuerdo.

2. Capacidad para reconocer-identificar nociones en torno al tema de género y a su práctica, así como las consecuencias de su institucionalización en la administración pública

La pregunta clave para iniciar esta investigación era conocer si ellos «sabían lo que era el género». Al respecto, 97% declaró tener conocimiento. Sólo 3% declaró ignorar el tema. Tanto para mandos medios como para el nivel operativo, estos altísimos porcentajes son una muestra de que la incorporación de la perspectiva de género es un tema relevante o que por lo menos se le ha dado un tratamiento constante.

Aun cuando existen otros factores que están influyendo en el conocimiento que el personal pueda tener sobre el género (como los medios de comunicación, las relaciones formales e informales, entre otras), es interesante que el concepto mismo ya es parte de la cultura internalizada por dichas trabajadoras y trabajadores.

Para reafirmar esta idea planteamos la siguiente afirmación: «El proceso de certificación permite sensibilizar e involucrar a los funcionarios estatales en políticas con equidad de

género». Tenía como posibles respuestas: «totalmente de acuerdo», «parcialmente de acuerdo» o «totalmente en desacuerdo». Concordante con la noción de que las y los trabajadores saben lo que es el género, 51% del total declara estar completamente de acuerdo con esta afirmación, 38% dice estar parcialmente de acuerdo y sólo 4% manifiesta estar totalmente en desacuerdo. Es escaso el porcentaje de quienes «no responde», lo que reflejaría, a su vez, el conocimiento que se tiene de las iniciativas desarrolladas por el Ejecutivo, hayan o no participado en la capacitación implementada por el IMO.

Para confirmar si el conocimiento sobre el género influye en su vida laboral, preguntamos si la «participación en actividades de difusión dadas por el IMO, les permite conocer más acerca de las diferencias entre hombres y mujeres». La mayoría, 54%, opina estar nuevamente en total acuerdo, la opción de estar parcialmente de acuerdo es compartida por mujeres y hombres de igual manera, 32%, y 9% está en desacuerdo.

Finalmente y para proyectar los alcances del género, planteamos la siguiente afirmación «si logramos disminuir la desigualdad de sueldos entre mujeres y hombres en nuestra dependencia, permitiremos mejorar los ingresos no sólo de las mujeres sino de las familias en su conjunto». De nuevo la mayoría, 75%, está totalmente de acuerdo, 13% dice estar parcialmente de acuerdo y muy de cerca, con 12%, están los que declaran estar totalmente en desacuerdo. Con esto reafirmaríamos la idea de que las y los trabajadores del sector público en Oaxaca tienen nociones acerca de las implicaciones en materia de igualdad que la perspectiva de género conlleva.

3. Percepciones sobre el desempeño del gobierno estatal (principalmente en torno del liderazgo)

Con el fin de conocer la percepción de trabajadoras y trabajadores respecto a la «iniciativa de género llevada a cabo en las

dependencias del poder Ejecutivo del estado de Oaxaca», y cuyas alternativas de respuestas eran: «adecuada» e «inadecuada», obtuvimos que, en esta ocasión, se percibe un gran respaldo a la iniciativa, pues se observa un consenso notable entre las y los entrevistados. Del total, 74% considera la iniciativa gubernamental en materia de género como adecuada. Esta opinión la sostienen las y los más jóvenes, quienes tienen menos de cinco años en el servicio público. Sin embargo, 22% considera inadecuada la iniciativa del gobernador, grupo también joven y con escasa antigüedad laboral.

Una manera sencilla de reafirmar o refutar lo anterior, respecto a la gestión del gobierno del estado de Oaxaca, fue planteando una afirmación que destacara esta iniciativa, para ello pedimos que nos dieran su opinión respecto a si «la iniciativa de incorporar en el presupuesto de las dependencias gubernamentales del poder ejecutivo de Oaxaca un programa de equidad de género es digno de ejemplo»; de nueva cuenta, fue mayoritario el apoyo, con 74%; 22% dice estar parcialmente de acuerdo; sólo el 1% se declara en total desacuerdo.

4. Percepciones sobre el desempeño de la gestión del IMO (principalmente en relación con el liderazgo, la difusión y la capacitación)

Las siguientes preguntas, aunque ya presentes para interpretar otros indicadores, deben ser consideradas ahora bajo la dimensión de la percepción de trabajadoras y trabajadores del nivel operativo. La idea es detectar si la reciente iniciativa del IMO, orientada a la equidad de género, ha sido incorporada por ellas y ellos y ha impactado de alguna forma el ámbito laboral.

Para conocer si las iniciativas puestas en práctica por el IMO para sensibilizar al personal que labora en el sector público eran consideradas como positivas o negativas, planteamos la siguiente afirmación: «El proceso de certificación permite sensibilizar e involucrar a las y los funcionarios

estatales en políticas con equidad de género». Las posibles alternativas de respuestas fueron: «totalmente de acuerdo», «parcialmente de acuerdo» o «totalmente en desacuerdo». Apoya esta iniciativa 51%, al declararse totalmente de acuerdo con la afirmación, 38% está parcialmente de acuerdo y sólo 4% manifiesta estar en desacuerdo.

Ahora bien, para conocer de cerca la percepción de las y los trabajadores del nivel operativo sobre la gestión institucional del IMO, les planteamos la siguiente afirmación «la participación en actividades de difusión dadas por el IMO, les permite conocer más acerca de las diferencias entre hombres y mujeres». Se trató de indagar si existe una relación entre las actividades de difusión y el aprendizaje en torno al género. La mayoría, 54%, opina estar en total acuerdo, 32% está parcialmente de acuerdo y 9% está en desacuerdo. Esto nos lleva a suponer que aun cuando el IMO es una dependencia de creación reciente, cuenta con un alto grado de legitimidad y apoyo a su gestión por parte del resto de las dependencias públicas.

5. Evaluación del proceso de comunicación interna e interorganizacional

Nos resulta bastante interesante observar que no siendo una mayoría, existe un universo de trabajadoras y trabajadores que dice estar muy satisfecho, 38%, con «la forma en que se le informó sobre la implantación de la equidad de género en su dependencia». Este grupo, que se encuentra muy satisfecho, está compuesto de modo prioritario por personas muy jóvenes, entre los 21 y 30 años de edad y que, por supuesto, tiene menos años de servicio público. Como lo señalamos, ésta parece ser una fortaleza del programa de equidad de género. Existió una muy buena difusión del objetivo, el cual permitió que casi todas y todos estuvieran al tanto. Cabe destacar un universo de trabajadoras y trabajadores muy cercano en términos porcentuales, 33%, que se encuentra poco satisfecho con la forma en

que se informó. Con esta pregunta sólo nos referimos al mecanismo utilizado: el estilo y la forma, y no al contenido en sí. El grupo lo componen prioritariamente mujeres, 18%, ubicadas en el rango de edad de entre los 31 a 40 años, también jóvenes.

Aun cuando suponemos que se debe a que no todas ni todos tuvieron la oportunidad de participar en la capacitación ofrecida por el IMO, será objeto de otro estudio indagar acerca de la poca satisfacción respecto a la forma en que se informen los futuros compromisos. También encontramos a las y los insatisfechos, es decir, los que declaran de manera abierta su rechazo a esta forma de comunicarse. Es tarea del área específica buscar nuevos mecanismos o hacerlos más accesibles aún, con el fin de obtener mejores resultados. Este universo se compone de 24% de funcionarias y funcionarios, en su mayoría mujeres, 15%, dentro del rango de edad de los 21 a 30 años coincidentemente.

Otra forma de saber si existió un buen mecanismo de información interno para dar a conocer los alcances de lo que implicaba la incorporación de la perspectiva de género en el trabajo cotidiano, era preguntando si estaban «muy satisfechos, poco satisfechos o insatisfechos respecto a la forma en que se asume trabajar el tema del género en su dependencia». En este sentido, una mayoría relativa, 45% de las y los funcionarios del nivel operativo declaran estar en términos generales muy satisfechos, 24% de hombres fueron los que así opinaron, en su prioridad jóvenes de entre 21 a 30 años de edad, dentro de los que consideran muy satisfactoria la gestión institucional para implementar el programa; existe, además, 21% de mujeres que también son jóvenes, entre 21 a 30 años de edad. Este universo es, al mismo tiempo, el que lleva menos tiempo laborando en el sector público, en su mayoría y tiene menos de cinco años en su institución. En el resto de funcionarias y funcionarios, 34%, están los que se declaran poco satisfechos con esta forma de hacer las cosas, prioritariamente mujeres,

23%. Este 23% está conformado por mujeres jóvenes, de entre 21 a 30 años de edad, es decir, encontramos opiniones divergentes para un mismo rango de edad y del mismo sexo. Los hombres que declaran tener una percepción de poca satisfacción de la forma en que se han desarrollado las cosas, es 11% y están bastante dispersos en términos de su rango de edad. El grupo de insatisfechas e insatisfechos está conformado por 14% del resto de personas, más 7% que no pudieron o no quisieron opinar. El grupo de insatisfechas e insatisfechos está conformado, de manera casi similar, por mujeres y hombres y –por coincidencia– concentrados prioritariamente en el rango de edad más joven, de entre los 21 a 30 años de edad.

6. Evaluación del cumplimiento institucional de los objetivos en materia de equidad de género en el estado de Oaxaca

Existe una serie de preguntas enfocadas a reconocer cómo perciben trabajadoras y trabajadores el esfuerzo y el grado de «importancia que le dan las autoridades superiores de su institución al tema del género». Creemos que no sería equivocado afirmar que con la gestión desarrollada en el espacio institucional existe una mayoría relativa¹³ que opina estar muy satisfecha con las gestiones realizadas en el ámbito institucional. Sin embargo, aunque parezca una percepción positiva por lo menos en términos porcentuales, no hay que dejar de mencionar al grupo de las y los insatisfechos. Existe una percepción de insatisfacción que fluctúa entre 16% y 21%, es decir, un número considerable que declara insatisfacción respecto a la importancia que sus superiores le dan a este tema. La muestra está conformada, en su mayoría, por mujeres en el rango de edad más joven, entre los 21 a 30 años.

¹³ Respecto a la importancia que le dan las y los mandos medios, existe un nivel de mucha satisfacción, 45%, y la percepción de la importancia que le da la autoridad superior institucional es de 49%.

Considerando que el proceso de instauración debe ir desarrollándose en la medida en que en paralelo el personal se capacita, quisimos conocer cuál era la percepción en torno a esta idea, y encontramos que 38% de trabajadoras y trabajadores se siente poco satisfecho con «las oportunidades que se brindan para capacitarse en temas de género», siendo más las mujeres las que opinan así, con 21%, frente a 17% de los hombres. Poco más atrás se encuentran las y los muy satisfechos con 32% de operarias y operarios, de los cuales 19% son mujeres y 13% hombres. Este es el grupo de las y los más jóvenes y con menos años de servicio, lo que nos podría llevar a pensar que el trabajo está dirigido a involucrar primero a la o al elemento más joven de la institución. Queda un foco rojo, lo componen 30% del resto de las y los operarios, un porcentaje bastante alto integrado mayoritariamente por mujeres, 16%, el grupo de insatisfechos se concentra en el rango más joven de edad, es decir entre los 21 y 30 años. Sólo resta pensar que la escasez de recursos y de tiempo no ha permitido tener una mayor cobertura al respecto o que para el IMO este nivel no fue definido como prioritario, por lo menos en primera instancia.

7. Evaluación del proceso de implantación de esta iniciativa en las respectivas dependencias

Al igual que en el nivel medio fue interesante conocer cuál es la percepción de dichas trabajadoras y trabajadores en relación con la incorporación de la perspectiva de género, considerando que ellas y ellos van a ser entes potencialmente facilitantes o, en el peor de los casos, obstaculizadoras u obstaculizadores. En la medida en que sientan algún grado de compromiso con el objetivo de género, será posible facilitar su instrumentación en el contexto de la cultura misma de las prácticas gubernamentales. Por esto consideramos en absoluto relevante que ellas y ellos se sientan comprometidos con la iniciativa gubernamental.

Una manera de conocer si la forma de implementar esta iniciativa en las dependencias del estado de Oaxaca era participativa fue preguntando si ellas y ellos forman parte de este proceso, si se les escuchaba o se recogían las iniciativas personales; para ello planteamos la siguiente afirmación: «En mi dependencia se permite incorporar iniciativas en relación con la equidad de género». De nueva cuenta una mayoría relativa, 48%, dice estar totalmente de acuerdo con la afirmación, 28% declara su parcialidad con esta afirmación, y 8% manifiesta su discordancia. En esta ocasión, el índice de abstención es considerable en relación con las afirmaciones anteriores, ya que fue de 15%.

Sabemos, por la respuesta anterior, que está permitido incorporar iniciativas laborales en relación con el género, pero no estamos seguros si estas iniciativas se transforman por último en nuevas prácticas de trabajo. Por lo mismo, con la siguiente afirmación, queríamos saber si en lo concreto ellas y ellos consideraban: «Haber participado de alguna iniciativa laboral que esté orientada hacia la equidad de género en su dependencia», para esta afirmación las alternativas de respuestas eran: «sí» o «no». La respuesta fue mayoritariamente negativa, 59%, sólo 40% declaró haber participado en alguna iniciativa. Vale la pena recordar dos hechos antes de considerar negativa esta respuesta. Por una parte, lo que se percibe normalmente como iniciativa laboral está asociada, sobre todo en este sentido, con la formación o la capacitación inicial, por lo mismo, cabe recordar el poco tiempo que le lleva dedicado a esto el IMO y la escasez de recursos, propia de toda institución pública, la cual siempre obliga a limitar el alcance de este tipo de iniciativas. Por otra parte, vale la pena mencionar que pareciera ser que sólo las unidades de administración, ya sea de recursos humanos o presupuestarios, son las áreas o unidades que han trabajado en concreto en procesos de incorporación de la perspectiva de género. Con esto hacemos referencia al presupuesto con equidad de género.

Considerando ambos elementos, más bien pareciera ser una tendencia en aumento, puesto que 60% de las y los trabajadores que declararon no haber participado de ninguna iniciativa, pudieran considerarse como potenciales funcionarias y funcionarios de ser capacitados en el futuro para que realicen este tipo de actividades. Aun cuando la mayoría declara no haber participado de ninguna iniciativa laboral orientada al género, casi todas y todos declaran saber lo que es el género, lo que implicaría la existencia de un trabajo previo de acercamiento al tema, ya sea a través de las organizaciones feministas de base o estudios obtenidos durante su preparación profesional. Lamentablemente esta información no la pudimos corroborar.

8. Conflicto o resistencias frente a la incorporación de la perspectiva de género

Siguiendo con el hecho de que existen ventajas comparativas en el mundo laboral a favor de los hombres, quisimos ver cómo percibían esta situación. Hicimos una afirmación en donde les pedíamos que se compararan con sus pares, respecto al «horario y la jornada de trabajo que tenían que cumplir»; 39% dice estar muy satisfecha, esta mayoría se compone de 23% de mujeres y de 16% hombres. Este grupo, tanto de mujeres como de hombres, está en el rango más joven de entre los 21 a 30 años de edad. De alguna manera esto nos podría llevar a la hipótesis de que en general en Oaxaca o no hay discriminación ni favoritismo de género o que más bien no existe conciencia de esta discriminación en ese sentido. Quienes se encuentran poco satisfechos, 30%; esta vez son los hombres los que componen este grupo prioritariamente, 18%, y, es curioso, ubicados en el rango de edad también más joven, de entre los 21 a 30 años de edad. Es necesario, a pesar del porcentaje positivo de las y los trabajadores que dicen estar muy satisfechos, considerar y retener el porcentaje de trabajadoras y trabajadores que se declaran abiertamente insatisfe-

chos, porque es 24%. Esto pareciera indicarnos que éstas y éstos no tienen mucha claridad respecto al horario y la jornada laboral o más bien existe una subcultura o costumbre laboral que obliga a ciertas áreas o dependencias a permanecer en su lugar de trabajo por más tiempo que sus colegas sin recibir compensación. Finalmente, también es importante considerar al universo de gente que no declaró o no supo declarar nada, ésta constituye 7% del personal muestreado, en su gran mayoría mujeres y ubicadas prioritariamente entre los 41 y 50 años de edad; estamos hablando entonces de mujeres con experiencia en el servicio público, lo cual implica que es gente que opina con mayor conocimiento de causa.

Como lo mencionábamos, no todo es positivo. Al auscultar un poco más en lo que afecta directamente a la funcionaria o funcionario operativo, encontramos problemas que al parecer aún no son abordados. Es evidente que ello tiene que ver con el sexo o con favoritismos de cualquier índole, lo que haría que cualquier análisis al respecto debe atravesar el tema de género.

Preguntamos a las y los funcionarios del nivel operativo qué opinaban de las «normas que rigen el pago de horas extraordinarias», sin embargo, cabe mencionar que cualquier problema en este sentido no sólo debe asociarse al tema del género, está también el favoritismo político, el nepotismo, en fin. La respuesta que obtuvo la mayoría absoluta es de insatisfacción, 53%, compuesto por 28% de hombres y 25% de mujeres, concentrados prioritariamente en los más jóvenes, 21 a 30 años de edad. El riesgo está dado no sólo por el conflicto que pudiera surgir entre pares, sino también por una baja en la motivación. También preocupa puesto que surge otro grupo que prefiere omitir su respuesta, algo así como «prefiero no opinar al respecto». Este grupo de personas que no supo o no quiso contestar y está compuesto por 19% de mujeres y 5% de hombres, es decir, 24% en total, concentrados entre los 21 y los 30 años de edad y

con menos tiempo de ejercicio profesional en el sector público. Luego encontramos a las y los trabajadores que se encuentran poco satisfechas y satisfechos, 17%, y compuesto de forma casi similar por hombres y mujeres, para finalmente llegar a los que se encuentran muy satisfechas y satisfechos, grupo que alcanza 6% del total de las y los funcionarios encuestados del nivel operativo y compuesto de manera relativamente semejante tanto por mujeres como por hombres.

Otra idea que viene a reforzar lo anterior tiene que ver con los «beneficios sociales en relación con los pares». Se repite la escena de la poca conformidad, aunque esta vez la mayoría relativa la tienen quienes se encuentran poco satisfechos, 47%. Este universo está compuesto con prioridad por mujeres, 30%. Luego le siguen las o los muy satisfechos, lo cual podría hacer variar la percepción respecto a ciertas desigualdades de parte de la institución. Esta pregunta no fue respondida por 4% de las trabajadoras, mujeres todas, las cuales podrían haber hecho cambiar el mapa en cualquier sentido si en vez de omitir hubieran votado a favor de alguna de las posturas.

9. El nivel operativo como grupo de control

La encuesta fue confeccionada de manera que ciertas respuestas del nivel medio deben ser corroboradas o desmentidas por quienes se ven afectadas o afectados en la instauración de las acciones desarrolladas. La opinión del nivel operativo permite controlar si las iniciativas laborales de sus superiores o superiores se llevaron a cabo en realidad. Encontramos que la mayoría de las y los mandos medios, 69%, considera que «la tarea que realizan en su dependencia para cumplir el objetivo de equidad de género es muy importante», y que las trabajadoras y trabajadores del nivel operativo, 65%, piensan de la misma forma. En este sentido, podemos observar que existe una suerte de consenso y acuerdos en pro de alcanzar esta meta institucional.

Respecto al proceso de «incorporación de iniciativas laborales en relación con la equidad de género», las y los mandos medios opinan en su mayoría que lo han hecho sólo de manera parcial, 45%; sin embargo, las y los trabajadores del nivel operativo estiman en una alta proporción, 49%, que en sus respectivas dependencias se les permite incorporar este tipo de iniciativas laborales. Es decir, por una parte están las y los mandos medios que consideran que sólo medianamente han colaborado en este proceso y, por otro lado, está la opinión generalizada del nivel operativo que considera que se han incorporado iniciativas laborales en relación con el género. La divergencia en las respuestas la explicamos por la distinta jerarquía de ambos estamentos, ya que para el caso de este nivel de la estructura laboral es fundamental constituirse en un grupo que tenga capacidad de proponer iniciativas y contar con el respaldo institucional de parte de las y los superiores, aspecto que muchas veces está fuera de su alcance.¹⁴

Otra manera de conocer la opinión y al mismo tiempo la capacidad de gestión de las y los mandos medios fue al identificar su percepción frente a las siguientes afirmaciones: «La incorporación en el presupuesto de las dependencias del poder Ejecutivo de Oaxaca es un avance positivo en materia de planificación de políticas públicas con perspectiva de género» y, como sabemos, 73% así lo afirma. Y para corroborar este hallazgo, les preguntamos si ellas y ellos consideraban que «¿incorporar en el presupuesto de las dependencias gubernamentales del poder ejecutivo del estado de Oaxaca el programa de equidad de género, es digno de ejemplo?». Al respecto, 75% viene a reforzar la idea anterior y nos permite afirmar que los mandos medios con

¹⁴ Recordemos las opiniones vertidas por las y los mandos directivos en el capítulo anterior. Aun cuando ellas y ellos están en un nivel jerárquico superior a las y los mandos medios, también existe la queja frecuente de que sus superiores en muchos casos son renuentes a producir cambios.

conocimientos sobre el tema tienen intenciones de seguir replicando estas experiencias. Acorde con la opinión anterior, la gente del nivel operativo opina de manera similar, ya que 73% considera estas iniciativas como loables, lo cual podría implicar menor resistencia a su incorporación o réplica debido a que ambos sectores de la estructura gubernamental piensan de manera similar y estarían dispuestas y dispuestos a contribuir a su logro.

Debido a que en toda organización existen elementos que afectan las relaciones laborales, le preguntamos a las y los funcionarios del nivel medio cuál era su posición frente a la siguiente afirmación: «contar con presupuestos con equidad de género en nuestras dependencias permite mejorar las relaciones laborales entre compañeros». Afirma estar totalmente de acuerdo 53%. Y para confirmar esta percepción hicimos la misma pregunta formulada de otra manera y en otro lugar del cuestionario. Usted considera que «la equidad de género es fuente generadora de conflictos laborales». Afortunadamente fueron consecuentes con la primera afirmación y con el mismo porcentaje, 53%, cuando declara no estar de acuerdo con esta afirmación. Para averiguar si estas opiniones son compartidas por el nivel operativo, les sugerimos que opinaran frente a la siguiente afirmación, «contar con presupuesto con equidad de género en nuestras dependencias permite mejorar las relaciones laborales entre compañeros». Declara estar de acuerdo 51%, lo que implicaría que tanto mandos medios como nivel operativo están absolutamente de acuerdo en incorporar el presupuesto con perspectiva de género y que esto por ningún motivo traerá problemas laborales.

En general existen valores e ideales compartidos por estos dos grupos que en el futuro pueden ser trabajados como variables que potencien cambios institucionales a favor del género. Ello queda de manifiesto al cuestionarlos sobre el tema de presupuestos. Para las y los mandos medios, estos cambios podrían verse traducidos en los sueldos y

salarios según el sexo, obteniendo un respaldo mayoritario, 53%. Tomando al nivel operativo como grupo de control, efectuamos la pregunta: «si logramos disminuir la desigualdad de sueldos entre mujeres y hombres en nuestra dependencia, permitiremos mejorar los ingresos no sólo de las mujeres sino de las familias en su conjunto». Y como era de suponer, 75% considera esta afirmación verdadera.

Al mismo tiempo, siguiendo la idea anterior, preguntamos a las y los mandos medios qué «opinaban respecto al sueldo que ganan en relación con sus pares». Y esta vez la mayoría, 42%, marcó una tendencia hacia la insatisfacción. Esto nos hace pensar que en el nivel medio no existen o son menos los casos en las diferencias de sueldos entre pares, sin embargo, para el caso del nivel operativo esta situación se hace más crítica.

Con la siguiente afirmación auscultamos acerca de cómo se hacen las cosas. Al respecto preguntamos cómo se sienten respecto a «la forma en que se reconoce el tema del género en la dependencia». Descubrimos que la mayoría de los mandos medios, 45%, se siente poco satisfecho, en cambio, las y los del nivel operativo se encuentran muy satisfechos, 45%. A medida que se sube en la escala jerárquica institucional las cosas se complican cada vez más respecto al tema de género.

Seguramente a mayor nivel jerárquico hay mayor competencia por iniciativas, mientras que en el nivel operativo el tema es sólo parte del trabajo y debe asumirse como algo que se distribuye entre personas diferentes, por ende, el peso de la obligatoriedad pareciera diluirse.

Manteniendo la lógica de la estructura jerárquica, preguntamos qué percibían ellas y ellos respecto al «reconocimiento que se hace al esfuerzo de cada cual». Las y los mandos medios, en general, se consideran muy poco satisfechos, 48%. Las y los trabajadores del nivel operativo al igual que las y los funcionarios de mandos medios comparten esa sensación de poca satisfacción, 45%. La generalización de

este sentimiento indica que la falta de reconocimiento es parte de la cultura laboral imperante y a su vez se replica de nivel en nivel jerárquico.

Para reforzar la idea anterior quisimos saber qué opinión tienen las y los mandos medios de sus pares respecto a «la importancia que le dan al tema de género en su área, unidad o departamento». La gran mayoría opinó estar poco satisfecho, 52%, pues aún se pueden hacer más cosas. En este mismo sentido, las y los trabajadores del nivel operativo en su mayoría están muy satisfechos con «la importancia que las y los mandos medios le dan al tema de género». Esto pareciera significar que se puede mejorar lo hecho. Pero, al mismo tiempo, indica que existe un fuerte reconocimiento del nivel operativo a esta labor.

Una forma de aumentar la motivación y lograr identificarse con la institución tiene que ver con las «posibilidades de desarrollo personal que se da en nuestra institución». Fue curioso encontrarnos que la mayoría de las y los mandos medios se encuentra poco satisfecho, 47%, pero los muy satisfechos no están muy distantes proporcionalmente, 45%. Una situación muy parecida encontramos en el nivel operativo, éstas y éstos, en igual porcentaje, 38%, están muy satisfechas y satisfechos como poco satisfechas y satisfechos.

En esta misma dinámica, les preguntamos cómo consideraban «las oportunidades que se brindan institucionalmente para capacitarse en temas de género». En coincidencia, la gran mayoría está poco satisfecha, 55%. Para el caso de la gente del nivel operativo, las poco y los poco satisfechos son 38% y las y los muy satisfechos, 32%.

Esta información de alguna manera nos remite a la fuerte percepción de que las ofertas de cursos de capacitación o de desarrollo personal, que las instituciones ofrecen, no se dan abasto; esto quiere decir que se ha trabajado para cubrir las demandas laborales pero no se ha logrado cubrir todas las expectativas del personal.

Finalmente quisimos comparar la opinión de unas y otros respecto al «horario y la jornada de trabajo que les toca cumplir, en relación con sus pares». Nuevamente afloran, en las y los mandos medios, una mayoría de poco satisfechas o satisfechos, 41%, pese a que las y los muy satisfechos son 37%. En el caso de la gente del nivel operativo, encontramos que la mayoría se encuentra muy satisfecha, 40%, y quienes están poco satisfechas y satisfechos se relegan al segundo plano, con 30%. Cabe resaltar que en el sector público, sobre todo la gente del nivel operativo, por lo general sólo se limita a cumplir con su horario normal, caso contrario pasa con las y los funcionarios de niveles medios hacia arriba, puesto que por ser de confianza deben estar cuando los requiere la autoridad superior.

Para finalizar, podemos tener una visión general de la opinión de funcionarias y funcionarios de los mandos medios y del nivel operativo. En este sentido, vale la pena resaltar que en los mandos medios son las mujeres prioritariamente las que han incorporado iniciativas en relación con la equidad de género y, al mismo tiempo, han participado más en alguna iniciativa laboral orientada en este sentido. También son ellas las que, de manera principal, se encuentran más satisfechas con las oportunidades de capacitación. Éstas se concentran sobre todo entre los 21 a 30 años de edad. Cabe recordar que en las y los mandos medios, el nivel de insatisfacción, respecto a las oportunidades de capacitación, es muy bajo, y que los que se encuentran poco satisfechos se encuentran en el rango de edad 41 a 50 años, levemente dominado por hombres.

Para el caso del nivel operativo, encontramos que tanto mujeres como hombres opinan de manera compartida en relación con el hecho de que en su dependencia se permite la incorporación de iniciativas laborales en torno al género, así como declaran haber participado en alguna de ellas. Con respecto a las oportunidades que se brindan

institucionalmente para capacitarse, los que se encuentran muy satisfechos son en su mayoría jóvenes de entre 21 a 30 años de edad y en donde el número de mujeres es levemente superior al de los hombres. Sin embargo, en este mismo rango de edad, pero predominado por mujeres, encontramos también a las insatisfechas e insatisfechos. Al respecto y como lo hemos señalado reiteradamente, consideramos que este número de gente insatisfecha con las ofertas de capacitación debería tender a disminuir con el transcurso del tiempo, sobre todo porque el fomento de la capacitación en temas de género por parte del IMO es reciente, igual que su creación; al mismo tiempo, debido a que es imposible satisfacer el cien por ciento de las demandas de manera mediática, debido a la escasez de recursos propia del sector público.

TERCERA PARTE. CONCLUSIONES

SI ES QUE ACEPTAMOS CIERTAS PREMISAS SOBRE LA CULTURA organizacional, tales como los valores, el conocimiento y la noción de visión que son adquiridas, desarrolladas, inventadas y aprendidas por las y los miembros de las organizaciones, debemos sostener también que la cultura organizacional no es un elemento del sistema que surge desde un «punto cero», sino que más bien tiende a encontrar su origen en diversos aspectos que actúan como parte de ella, los cuales tienen un cierto lapso de incubación tanto en las y los individuos como en la organización. Estos elementos culturales se introducen en la vida laboral después de un proceso de legitimación que les permite ser considerados como válidos o como la mejor alternativa posible dentro de una gama amplia de selecciones.

En este sentido, la cultura organizacional de las instituciones públicas del poder Ejecutivo del estado de Oaxaca, no surge a partir de los decretos institucionales dictados en el momento de su creación. Para ello concurren, a lo

menos, dos componentes que cumplen con la función de dar forma y sentido a esta cultura. Éstos son, la cultura burocrática y la cultura propia de cada institución, basada en su función social. Es precisamente en estos ámbitos donde se debe cruzar de manera transversal la perspectiva de género, a fin de que ésta sea parte de los componentes claves que dan forma y sentido a la cultura organizacional de las instituciones públicas del estado de Oaxaca.

CULTURA BUROCRÁTICA

El componente que se encuentra en la base de lo que es actualmente la cultura organizacional de tales organizaciones públicas, en general, tiene que ver con su carácter de organismo estatal y, por consiguiente, están adscritos a un marco normativo y valórico propio de la administración burocrática, como lo señalan Max Weber o Charles Jean Bonnin.¹⁵

Weber asume un determinado carácter que norma los distintos ámbitos de la vida de la organización, impregnándola de un tinte de racionalidad e impersonalismo que marca las comunicaciones y las interacciones entre las y los individuos y, entre éstas, éstos y su organización. En este sentido, se incluyen el compromiso, la estructura, la jerarquía —por ejemplo—, las cuales son dimensiones eminentemente basadas en interacciones, lo que explica concep-

¹⁵ Ambos autores, en momentos distintos, plantean un estado ideal en donde deben desarrollarse las instituciones públicas. Comentario aparte merece Bonnin, pues su libro es obra fundacional de la administración pública. El estudio de Charles-Jean Bonnin fue escrito en el contexto de la reforma institucional a que obligó la Revolución Francesa. Omar Guerrero compiló e hizo un estudio introductorio de dicha obra, donde presenta las distintas versiones de sus *Principios de administración pública*: la edición de 1808, la de 1809 (junto con el código administrativo que le sirvió de apéndice), la de 1812, en la traducción de 1838 hecha por Esteban Febres Cordero, y la de 1829, de la cual hace una selección de la traducción de 1834, publicada en Madrid.

tos como el cargo y el rol que debe asumirse en este marco organizacional o la definición explícita de los valores y la formalización de los canales de transmisión que operan en la organización.

Son estos aspectos los que han sido estimulados durante el periodo de las gestiones de la administración pública. Quienes la dirigen necesitan que todo lo que tuviese que ver con la dirección de las organizaciones y de las interacciones ocurriesen en un marco formal y que los roles establecidos se desempeñen con un estricto apego a las definiciones racionales, asociadas a la posición que ocupan en la estructura jerárquica de la organización. Se trata de estructurar un marco normativo que evitara conductas no establecidas para el cargo y, además, que otorgara las herramientas y mecanismos de control y supervisión necesarios para velar por ello.

Estos dos aspectos, la naturaleza misma de la administración pública y la dirección asumida por las respectivas autoridades estatales (sólo en el ámbito de la administración), nos permiten hablar de la burocracia como un componente que va más allá de las y los individuos, que es consustancial a las organizaciones de este estudio, independientemente que se vea expresado en conductas desarrolladas por los individuos o por procedimientos establecidos en las mismas organizaciones.

Muestra de esto es que las estructuras jerárquicas son aceptadas más allá de las posibles resistencias que provocan. Así, las y los individuos aceptan una definición formal para el desempeño funcionario, el cual asume a través de un rol funcional y a la vez reconocen la autoridad entre los distintos niveles jerárquicos.

Otro rasgo común de la administración pública tiene que ver con la carrera funcionaria, la cual está vinculada con los criterios de asignación de sueldo y las posibilidades de ascenso y beneficios organizacionales. Efectivamente, se concibe a la administración pública como un espacio donde

las posibilidades de «hacer carrera» se presentan como un gran anhelo, lo que es apoyado por la existencia de una gran demanda profesional por ingresar, sobre todo por mujeres jóvenes. Sin embargo, esto se constituye por ahora sólo en un ideal. Cabe destacar que la relación entre sueldo y cargo no trunca, por ahora, el anhelo de superación de las trabajadoras y trabajadores actuales, quienes presentan una tendencia fuerte a la preparación y formación profesional, la cual va más allá de los niveles de exigencia de su cargo.

Lo mismo pasa con los beneficios sociales o las posibilidades de ascenso, para las cuales no existe certidumbre. Sin embargo, a pesar de esto, las y los funcionarios de Oaxaca han manifestado su interés personal por desarrollarse, aun cuando esto no les implique mejoras en su condición laboral.

CULTURAS PROPIAS DE CADA ORGANIZACIÓN

Como el presente de las organizaciones lo marca su historia, es imposible poder prescindir de ésta, la cual ha sido construida de manera diversa por las o los antecesores legales respectivos para cada organización. Este aspecto además se ve reforzado, en el momento, en que quienes componen el presente, participaron de esa historia. En general, en la gran mayoría de las instituciones consideradas para este sondeo, encontramos funcionarias y funcionarios que llevan muchos años en sus respectivos servicios, por ende, tienden a replicar sus experiencias.

Sin embargo, no podemos obviar la tendencia creciente del aumento de la dotación de personal. Esto es tan cierto que, por ejemplo, la reciente creación de nuevos organismos públicos, como lo es el mismo IMO, ha implicado la absorción de nuevas y nuevos integrantes. Ello debería implicar que se incorpora a potenciales replicadores de nuevas experiencias y con nuevas expectativas, lo que redundaría positivamente en la posibilidad de facilitar la incorporación de la perspectiva de género.

Esta contribución a la cultura vigente en estas instituciones proviene de su desarrollo y legado histórico, tanto como estructura organizacional, como también de su conjunto de atribuciones y funciones. En ese ámbito, influyen las visiones de lo que debe ser la organización, el sentido y orientación que se le otorga al trabajo cotidiano y cómo es percibida por sus integrantes.

ALGUNAS CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS FINALES

La incorporación de la perspectiva de género en el ámbito laboral no es sólo un tema de debate del sector público, sino de toda la sociedad en su conjunto. En la medida en que exista conocimiento respecto al tema, voluntad para su implementación y respeto por los derechos reconocidos por parte de la sociedad en su conjunto, es más fácil su aplicación.

Es relevante poder identificar los valores y premisas fundamentales que sirven como orientadores de las conductas y percepciones de las personas frente a procesos de cambios y las decisiones que surgen a partir de ello. Esto permite visualizar cómo la organización construye su propio ser y hacer y cómo se adapta a las transformaciones referidas.

Considerando la reciente creación del IMO, junto con la escasez de recursos presupuestarios para poner en marcha una red de programas para atender las necesidades locales, creemos que el trabajo realizado a la fecha ha logrado un nivel de impacto de gran interés.

Como hemos intentado dar cuenta en este sondeo exploratorio, existen ciertas condiciones que facilitarían la instrumentación de políticas innovadoras, además de una fuerte tendencia a la mayor profesionalización de sus cuadros burocráticos, de un aumento en la matrícula o incorporación femenina en el último periodo y de la incorporación de cuadros burocráticos jóvenes. Esto pareciera indicar que es más fácil incorporar iniciativas en relación

con el proceso de institucionalización de la perspectiva de género. Encontramos, entonces, trabajadoras y trabajadores receptivos a esta iniciativa.

En general, podemos aseverar que la mayoría de las y los funcionarios está motivado en lo laboral para incorporar temas de género. Tanto las y los funcionarios encuestados de mandos medios como del nivel operativo comparten esta tendencia. Ello se vincula con los elementos antes mencionados, es decir, el aumento de la dote o cuota de participación femenina, de la profesionalización del sector burocrático y la juventud de éstos. Sin embargo, existe un pequeño grupo, compuesto sólo por hombres, que no comparte esta idea. Lamentablemente no conocemos sus causas.

Como lo afirmábamos al principio de este sondeo, la mayoría de las trabajadoras y trabajadores, lo mismo del nivel medio que de los operativos, tenían conocimiento respecto al género y a las consecuencias de su institucionalización en la administración pública. Esto podría tener relación con el trabajo realizado desde antes por el movimiento de mujeres en Oaxaca¹⁶ con la comunidad, factores comunicacionales, etc. El conocimiento preliminar de las y los trabajadores del sector público facilita la aceptación de las iniciativas estatales y, por ello, no es raro encontrar una mayoría que está de acuerdo en que dichas iniciativas, como el proceso de certificación impulsado por el IMO, permitirán sensibilizar e involucrar a funcionarias y funcionarios estatales en políticas con equidad de género.

Respecto al desempeño del gobierno estatal, encontramos que existe poca satisfacción respecto a su gestión en relación con el tema. Sin embargo, cabe resaltar que aún cuando no es la mayoría, existe un grupo que se siente muy satisfecho con la gestión estatal, si se considera la escasa diferencia porcentual entre las opiniones. Quisiéramos pensar

¹⁶ Para mayor información al respecto ver el Capítulo VI en este mismo volumen.

que este porcentaje variará con el transcurso del tiempo y que la percepción de insatisfacción con la gestión se refiere al deseo de lograr un mayor impacto en un corto tiempo. Lo consideramos así, puesto que en otras preguntas existe una alta satisfacción con la iniciativa realizada. Por lo mismo, pareciera ser que como la capacitación no llegó a todas y todos los funcionarios, se realizó en tan poco tiempo y con pocos recursos, la demanda está latente.

En general, existe una muy buena opinión de la gestión del IMO durante el corto periodo de su administración. Todo parece indicar que no existen resistencias a las iniciativas implementadas desde el IMO y que se tiene una muy buena percepción de su gestión política durante dicho periodo. Una hipótesis que podríamos formular es que el pequeño grupo, en aparente resistencia, está conformado por gente que esperaba tener mayor acceso a actividades o no creía en la capacidad de esta administración. Sin embargo, como hemos podido constatar en la evaluación realizada a mandos directivos (en el capítulo anterior) existe, por lo menos en el ámbito de las y los funcionarios públicos, un fuerte reconocimiento a la labor realizada por esta institución.

Un hallazgo importante es que entrevistadas y entrevistados saben cómo, cuándo y el porqué de los acuerdos que en materia de género existen entre el IMO y la institución donde trabajan. Ello indica que el proceso de comunicación y delegación de esta medida fue acertado y llegó a quienes estaba orientado. Estos están conscientes de los esfuerzos realizados por las autoridades respectivas, consideran que la forma en que se ha asumido el tema de género es la indicada actualmente. Además, existe una fuerte percepción de que la mayoría está preocupada por el tema: un gran porcentaje de mujeres y hombres de los mandos medios ha incorporado iniciativas o por lo menos lo están haciendo de manera parcial. Esta percepción es compartida tanto por mandos medios como por gente del nivel operativo. En su gran mayoría, manifestaron que en sus

respectivas dependencias se permite incorporar este tipo de iniciativas y que, además, un gran porcentaje de ellas y ellos ya ha participado en la experiencia.

Respecto a cómo siente el personal la incorporación de esta medida en el ámbito laboral, existen dos percepciones encontradas. Por una parte se agrupan las y los mandos medios que están poco satisfechos por la forma como el género es percibido por sus autoridades y por sus pares. Y, por otra, las y los funcionarios del nivel operativo, quienes apoyan de manera mayoritaria la forma en que la perspectiva de género ha sido incorporada por sus superiores y superiores en sus respectivas dependencias.

Respecto a este proceso de implantación, la gran demanda pendiente tiene que ver con el acceso a la formación y la capacitación. Existe una gran demanda para capacitarse en cuestiones de género entre las y los trabajadores, sobre todo del personal más joven, sin embargo, dado que el trabajo del IMO en esta materia es incipiente, además de que tiene restricciones presupuestarias, no alcanza a abarcar a toda la planta laboral del sector público interesada. A pesar de ello, la demanda por formación en género debería disminuir en la medida en que el trabajo de formación y capacitación por parte del IMO logre mayor cobertura.

Aunque el género constituye en potencia un tema que genera conflictos y resistencias, encontramos que la mayoría apoya la idea de que los presupuestos con equidad de género permiten mejorar las relaciones laborales entre mujeres y hombres en sus espacios laborales. Asociado a ello, aparece un tema pendiente: los sueldos y salarios, asociados a un mismo nivel jerárquico. Encontramos una fuerte percepción de insatisfacción al respecto, es decir, aparentemente existen diferencias, lo más preocupante es que dicha percepción la tiene exactamente una mitad de trabajadoras y trabajadores con postgrado; esto pareciera ser que por ahora no genera grandes conflictos, sin embargo, puede convertirse en una bomba de tiempo.

Con respecto a esta opinión, existe un gran número de trabajadoras y trabajadores que se declara abiertamente satisfecho con el sueldo que gana en relación con sus pares en la organización. Las mujeres que se declaran muy satisfechas son profesionales, incluso, con cursos de postgrado, sin embargo, no logramos percibir si su opinión es de lealtad a quien les da la oportunidad de incorporarse al mundo laboral o simplemente son menos críticas en relación con sus pares masculinos.

Podemos inferir, *grosso modo*, que en general existe una buena percepción de la iniciativa gubernamental y del trabajo realizado desde el IMO hacia las demás organizaciones públicas. Sin embargo, queda la sensación de que es insuficiente y que aún hay mucho por realizar, que lo hecho hasta el momento son las bases para seguir construyendo y avanzando hacia la equidad entre los géneros.

ELEMENTOS DE PROPUESTAS

Para estructurar propuestas coherentes es necesario primero determinar el alcance del proceso de institucionalización de la perspectiva de género impulsado por el estado de Oaxaca, en general, y del IMO, en particular. Para ello cabe recordar que la función principal es incorporar la perspectiva de género como eje rector de las políticas públicas en las distintas dependencias de la administración pública estatal. En este sentido, lo que buscamos fue identificar elementos que hablen de un proceso de motivación, promoción de actitudes o fortalecimiento en el aprendizaje hacia la equidad de género.

Frente a estos enunciados, parecía fácil identificar los aspectos culturales que deben estar incorporados en las estrategias institucionales orientadas a la equidad de género, si la entendemos como un patrón coherente y unificado de decisiones. Empero, sobre esos factores de carácter cultural es necesario intervenir, de manera que actúen en tanto que agentes facilitadores de las iniciativas que se requieren

implementar a futuro. De lo contrario, sin producir esta concatenación entre cultura y estrategia, resulta difícil poder pensar en grados de éxito en los procesos que se quieran iniciar o reformular.

Un primer aspecto tiene que ver con construir procesos comunicacionales, que efectivamente tiendan, establezcan lazos de compromiso. Esos compromisos deberían manifestarse como promesas, declaraciones de intención, afirmaciones que sean productos de las percepciones que las y los individuos integrantes de la organización van generando. Sin embargo, cabe aclarar que no hay tales promesas o declaraciones si no existe la suficiente claridad y conocimiento de los contenidos sobre los cuales se explicitan o si no se delimitan las pautas acerca de las materias base con las que se establecen esos compromisos. Es más, la falta de socialización de dichos contenidos sobre los procesos en los cuales la estructura organizativa se encuentra inmersa, genera grados crecientes de incertidumbre e inseguridad, con lo que se distorsionan las percepciones y, a su vez, el centro de interés de ellas también se deforma, puesto que se ven dirigidos a obtener la seguridad y certidumbre que la comunicación organizacional les da parcialmente.

Para establecer compromisos, para llevar a cabo conversaciones para la acción, es necesario que actoras y actores que interactúan compartan ciertos códigos en común, que en el caso de la incorporación de la perspectiva de género y las iniciativas, que es dable que se implementen, se expresen en definiciones compartidas sobre lo que es la perspectiva de género y adónde se quiere llegar, para que así sea posible definir cómo se traducen esos objetivos globales a la realidad específica de cada organización.

Se requiere de comunicaciones amplias y focalizadas, que transiten por canales más horizontales de como operan en la actualidad, de forma que se rompa con la lógica de colectivos independientes que desarrollan objetivos particulares,

sin establecer vínculos de comunicación, coordinación y cooperación. Se requieren visiones globales de los problemas para el diseño de estrategias globales, aún cuando se esté pensando desde la particularidad.

Estos compromisos e involucramientos que provoca la socialización de las visiones y objetivos organizacionales frente a los procesos de cambio que trae aparejados la modernización (donde se incluye la perspectiva de género), deben ir acompañados también de la descentralización en la toma de decisiones y del aumento de los niveles de responsabilidad y participación.

En este sentido, podemos ver una directa relación entre los objetivos definidos y el valor de pertenencia a la organización, considerando que los niveles de compromiso y complicidad con los objetivos —que colectivamente se hubiesen trazado— aumentarán significativamente y, junto con ello, aumentarán también los grados de desempeño y de eficacia, elementos claves del proceso de modernización gubernamental.

La creación de espacios de participación (en la toma de decisiones que implican la descentralización de las mismas), significa definir los ámbitos en los cuales las y los distintos individuos participan, dependiendo de las funciones que les sean asignadas. En este sentido, corresponde a las superiores o superiores de la organización asumir las tareas de naturaleza estratégica; y las de tipo operativo, a las y los funcionarios de niveles administrativos inferiores.

Es en este ámbito donde surgen los liderazgos efectivos que fomentan el proceso en marcha, los cuales pueden verse opacados en situaciones de centralismo decisional, por lo que es preciso fortalecer los vínculos que sostienen la interacción entre las y los participantes de la organización, a la par de reforzar la credibilidad de la autoridad y de las y los líderes institucionales.

En la dimensión de pertenencia y seguridad se encuentran los cambios en la orientación que asumen las y los

individuos en el seno de la organización, y que, a la larga, otorga los criterios particulares de las decisiones y objetivos personales, los que si bien son contruidos de manera particular, también la organización refuerza. De esta manera, la valoración y autoestima personal, la asignación de incentivos, el reconocimiento formal e informal, resultan elementos claves para intervenir en la incorporación de la perspectiva de género en la administración pública estatal.

Efectivamente, la apertura de los espacios de decisión, la asignación de responsabilidades conlleva una valoración de la organización en el trabajo desarrollado por cada integrante, introduciendo así elementos de motivación y de atracción por éste. Para ello se requiere, también, generar las condiciones para romper con la inseguridad o el posible temor, tanto de las funcionarias y funcionarios para asumir nuevas labores con mayores responsabilidades, como de las superiores o superiores, respecto al grado de cumplimiento.

La principal herramienta que permite asumir nuevas tareas con un buen desempeño la otorga la capacitación, sobre todo cuando uno de los objetivos es la introducción de nuevas formas de gestión en la labor, como sería la incorporación del género en el presupuesto de cada institución. A través de la capacitación y de la implantación de dichos procedimientos o técnicas, las y los participantes se ven enfrentados a la necesidad de articular el trabajo con otras actoras y actores de su propia organización, adquiriendo valor el concepto de trabajo en equipo o multidisciplinario y, por ende, inyectando valor agregado (usando un concepto económico) a los servicios que se generen.

De esta manera, se cumplirá con los objetivos centrales de la organización, los cuales le otorgan forma y sentido.

BIBLIOGRAFÍA

- Barzelay, Michael. *Principios de administración pública*. Compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero. México. FCE. 2004. 1a. edición.
- Davis, Keith, y John W. Newstrom. *Comportamiento humano en el trabajo. Comportamiento organizacional*. México. McGraw Hill. 1993.
- Kabier, Naila. *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*. México. Paidós. 1998.
- Rodríguez, Darío. *Diagnóstico organizacional*. Santiago de Chile. Universidad Católica de Chile. 1992.
- Schein, Edgar. *La cultura empresarial y el liderazgo*. Barcelona. Plaza y Janés. 1988.
- Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*. México. Planeta. 1993.
- Weber, Max. *¿Qué es la burocracia?* México. Ediciones Coyoacán. 2001.
- Wiener, Mirón. *Modernización*. México. Robles. 1969.

CONFORMACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. MIRANDO EL PRESUPUESTO DESDE EL GÉNERO: LA ESTRATEGIA DEL INSTITUTO DE LA MUJER OAXAQUEÑA

DANIELA CERVA CERNA¹

INTRODUCCIÓN

LA DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DEL PROCESO EDUCATIVO QUE FORMA parte de un proyecto institucional más amplio, como es la certificación realizada por el Instituto de la Mujer Oaxaqueña (IMO), se encuentra en estrecha vinculación con la generación concreta de políticas públicas con perspectiva de género. La transformación de la política presupuestaria del estado de Oaxaca es uno de los resultados más interesantes de esta iniciativa, sobre todo si pensamos que a la fecha ningún estado de la República ni instancia del poder federal han incluido la dimensión de género en la forma en que se asigna el gasto público.

El tema de los presupuestos sensibles al género se constituye en una variable central a la hora de pensar en aquellas medidas que apunten a poner en práctica políticas públicas que institucionalicen la equidad de género. El análisis de los efectos que en el ámbito de las relaciones de género produce la conformación del presupuesto público, entrega valiosa información sobre la distribución de los recursos públicos entre hombres y mujeres y de la forma en que éstos se benefician de los bienes y servicios que tienen un carácter público. Los resultados, sin duda, se orientan a concertar acciones (decisiones) dirigidas a subvertir las inequidades existentes.

Como sucede en muchos casos con las políticas públicas, la definición del presupuesto se realiza bajo criterios que apuntan a atender las necesidades de toda la población,

¹ N. de Ed. Ver referencias de la autora en anexo al final del libro.

sin considerar las posiciones diferentes que mujeres y hombres ocupan en la sociedad y los efectos que ello tiene en la distribución de los beneficios sociales. Muchas políticas públicas se erigen bajo el principio de neutralidad, suponiendo igualdad en el otorgamiento de un beneficio, pese a que en la mayoría de los casos se invisibiliza el impacto diferencial que puede producir entre mujeres y hombres, niñas y niños, ancianas y ancianos.

Al revisar el impacto del género en los presupuestos públicos y describir las experiencias más destacadas, nos interesa posicionar de manera analítica el trabajo realizado por el IMO y demostrar que la construcción de un modelo educativo que intervenga el aparato público, ha significado un avance fundamental en las propuestas de acciones dirigidas al logro de políticas públicas con perspectiva de género.

En la primera parte del capítulo revisaremos las principales iniciativas en torno a los presupuestos públicos con enfoque de género. Destacamos aquí un interesante trabajo realizado por investigadoras de la UNAM, uno de los más completos que existen hasta el momento en nuestro país. Después daremos a conocer de manera más concreta la experiencia del IMO sobre presupuestos sensibles al género, enfatizando sus fortalezas y limitaciones.

MIRANDO EL PRESUPUESTO DESDE EL GÉNERO

1. ¿Qué son los presupuestos sensibles al género?

Existe cierta idea compartida acerca de la importancia social y económica que tienen los presupuestos, de manera principal porque a través de ellos es posible poner en marcha una serie de acciones dirigidas a beneficiar a la población. Sin embargo, cuando hay que determinar los criterios sobre los cuales se construye, aparecen referencias que privilegian aspectos técnicos que suponen impactos positivos y directos en toda la población en general.

Desde un análisis de género, ignorar los efectos diferenciales que contiene el presupuesto implica reproducir

las inequidades existentes entre mujeres y hombres, ello dificulta el crecimiento económico y el desarrollo humano. Es un hecho que no sólo las mujeres reciben universalmente menos beneficios que los hombres, sino también que la pobreza afecta sobre todo a las mujeres quienes, en muchos casos, deben soportar la carga de sostener a su familia, en términos de trabajo remunerado y no remunerado (labores domésticas).

Para muchas y muchos analistas, el presupuesto es la principal manifestación de la política de un gobierno, de sus prioridades y del compromiso con programas y políticas específicas. El presupuesto indica las áreas en que se establece un compromiso político para atender las demandas de la población; las autoridades respectivas podrán ser evaluadas en función de los recursos que destinan para su cumplimiento.

Asimismo y como parte de una visión que fortalece el papel de la sociedad civil, un presupuesto que incluya la perspectiva de género sería una medida dirigida a consolidar el proceso de rendición de cuentas, al supervisar que el tránsito entre las promesas políticas y las acciones realizadas por las autoridades electas sea efectivo.

2. ¿Por qué la elaboración de los presupuestos públicos debe incluir la perspectiva de género?

Los argumentos no sólo refieren el grado de cumplimiento del compromiso de un gobierno frente a la equidad de género o como una medida que forma parte de la puesta en marcha de la ratificación de convenios y tratados internacionales relativos a las cumbres internacionales sobre los derechos de la mujer. La justificación central radica en que sólo es posible conseguir resultados eficientes en el camino hacia la equidad de género si se toma en cuenta el factor relativo al uso y asignación de recursos.

Integrar la perspectiva de género en todos los niveles y componentes de las políticas —idea de transversalización—

no sólo implica institucionalizar un determinado paradigma de política pública, tendiente a incorporar la noción de equidad de género dentro de la corriente principal del desarrollo, también requiere de un riguroso análisis sobre la forma en que la estructura de asignación de fondos públicos beneficia a los derechos de las mujeres. Al incluir los intereses y necesidades diferenciales de mujeres y hombres, la formulación presupuestaria se adecua en apoyo de la equidad de género.

Analizar los presupuestos públicos desde una perspectiva de género nos permite, además, identificar las implicaciones que tiene el ejercicio presupuestario sobre la condición de mujeres y hombres. Como señala Noeleen Heyzer:

Los presupuestos son sumamente importantes porque determinan la forma en que los gobiernos movilizan y asignan los recursos públicos. Los presupuestos se utilizan para concretar políticas, establecer prioridades y proveer los medios para satisfacer las necesidades sociales y económicas de ciudadanas y ciudadanos. En este sentido, son un indicador de compromiso de un gobierno con los objetivos de empoderamiento de la mujer y la equidad de género (Unifem, 2003).²

Para Unifem el objetivo de aquellas iniciativas tendientes a incluir la categoría de género en el análisis de los presupuestos se orienta, como primera medida, a determinar si el gasto público limita o promueve la equidad de género y si los compromisos del gobierno, sobre la equidad de género, se traducen en mayores recursos. Se intentan proponer nuevos caminos de distribución de los recursos orientados a la equidad y la eficiencia en su recolección y gasto. Finalmente, se intenta demostrar cómo las asignaciones presupuestarias afectan de manera diferencial, en

² Unifem, *Iniciativas presupuestarias sensibles al género en América Latina y El Caribe*, 2003.

términos de oportunidades sociales y económicas, a mujeres y hombres.

En general, cuando hablamos de presupuestos públicos con perspectiva de género en lo primero que se piensa es en identificar el impacto que tiene el gasto de manera diferencial en mujeres y hombres. Este primer paso busca, como primer objetivo, dismantelar la aparente neutralidad en la elaboración de los presupuestos públicos y, por consiguiente, de las políticas sociales que sustentan. Al desagregar el presupuesto gubernamental y analizar el efecto de las políticas de gastos e ingresos, se intenta beneficiar sobre todo a las mujeres de escasos recursos. No se trata de asignar recursos etiquetados a programas específicos para mujeres, sino que a partir de un análisis de género se reestructure la distribución presupuestaria con miras a conseguir resultados más eficientes y procurar un mayor bienestar tanto a hombres como a mujeres.

El análisis de Diane Elson³ es muy claro al explicar por qué es necesario que los presupuestos públicos cuenten con un análisis de género: para evitar pérdidas en el ingreso público. Un ejemplo claro han sido los recortes en el gasto público, los cuales de manera consciente no han considerado que sus efectos están directamente ligados a un incremento en el trabajo no remunerado de las mujeres y al aumento en sus jornadas de trabajo.

Analizar el presupuesto con enfoque de género no pretende de manera necesaria incrementar el gasto público, en general, sino más bien reorganizarlo en función de priorizar otros elementos que muchas veces no son contemplados. Así se introduciría una nueva variable al instrumento financiero para evitar ineficiencias económicas producidas por la falta de contabilidad y planificación adecuada.

³ «Presupuestos públicos en clave de género», Instituto Vasco de la Mujer, 2003, en <http://www.emakunde.es>.

No se trata de crear fondos específicos para atender las necesidades de las mujeres o presupuesto etiquetado, sino de transformar las concepciones dentro del Estado a partir de la asimilación del impacto social de las desigualdades de género.

ALGUNAS EXPERIENCIAS SOBRE PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO

EL ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE LA FORMA EN QUE LA SOCIEDAD PRODUCE y reproduce las desigualdades de género se ha concentrado de modo prioritario en ciertas áreas específicas, como educación, salud, trabajo, participación política, entre otras, de tal manera que las desigualdades sociales y políticas son las que más han acaparado la atención de las acciones reivindicativas de género, ya que refieren en principio la construcción de derechos ciudadanos.

Ahora bien y de manera más específica, la mirada hacia los efectos que en materia de género producen las políticas económicas tiene un trayecto un tanto limitado, en lo fundamental debido a la ceguera y falta de preocupación por la forma en que ésta afecta a las mujeres, aún cuando se asuma que sus beneficios también recaen en la población femenina. Los datos son enfáticos en este sentido, fenómenos como la feminización de la pobreza o los aportes que las mujeres realizan a la economía son muy pocas veces reconocidos por el análisis económico, cuando es labor de los poderes públicos establecer medidas para su combate.

Los debates sobre la inclusión de la perspectiva de género en el desempeño presupuestario son recientes. Pionero en este sentido fue Australia, en donde se investigó el impacto de género en los presupuestos gubernamentales mediante la acción realizada por la Oficina de la Situación de las Mujeres. El objetivo fue evaluar el impacto del presupuesto público en niñas y mujeres durante doce años. Esta experiencia, iniciada en 1985, estableció que cada dependencia de gobierno realizara una auditoría de su pre-

supuesto anual con el objetivo de evaluar los logros del gobierno hacia las mujeres.

Aún cuando el ejemplo australiano es trascendente, por ser el primero en esta iniciativa, para 1996 quedó rezagado, sobre todo por la escasa participación de la sociedad civil; sus organizaciones no estuvieron involucradas en este proceso y, por tanto, no participaron en presionar para su mantenimiento. Por otra parte, la reorganización política del país se vio afectada por la adaptación del modelo neoliberal, el cual prestó muy poca atención a esta iniciativa.

Distinta ha sido la experiencia sudafricana —iniciada en 1995— que, además del trabajo gubernamental, ha contado con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil. Aquí la relación que se da es entre investigación desarrollada por académicas independientes y el apoyo de los gobiernos locales.

Otras iniciativas que han surgido desde los organismos no gubernamentales se han desarrollado en Tanzania, Reino Unido, Canadá y Estados Unidos de América. En general, estas experiencias se dirigen a desarrollar investigaciones orientadas para reacomodar las políticas presupuestarias nacionales en función del análisis de género. Mujeres académicas y expertas en el análisis político también han promovido la fiscalización hacia el cumplimiento efectivo de las medidas sugeridas por los gobiernos.

En América Latina destacan las experiencias de países como México, Chile, Brasil, entre otros. Gracias al apoyo de Unifem la incorporación del análisis de género a los presupuestos públicos se ha desarrollado en conjunto con organizaciones de la sociedad civil y las oficinas de la mujer en los respectivos países. En el caso de Chile, el proceso también se da a partir del trabajo de la ONG Exagrama, con el apoyo técnico de Unifem y PNUD. La estrategia seguida fue realizar un diagnóstico y analizar los presupuestos municipales en el área de gastos e inversión social. Otras iniciativas se han reflejado en la organización de seminarios

internacionales dirigidos a funcionarias y funcionarios públicos.

En el caso de Brasil, la ONG Centro Feminista de Estudios e Assessoria tiene en marcha un proyecto cuyo objetivo es desarrollar una metodología de análisis y seguimiento de los presupuestos públicos federales con enfoque de género, así como también un trabajo de promoción política de las mujeres con el fin de capacitarlas para que ejerzan un control social sobre el gasto público.

Sin duda que el análisis de cómo se distribuye el presupuesto en términos genéricos debe contar con información primaria desagregada acerca de mujeres y hombres. Si no se cuenta con este registro inicial difícilmente se podrá evaluar la manera en que se distribuyen los recursos públicos, ya que no habrá información que permita realizar un diagnóstico inicial.

En la mayoría de estas iniciativas el objetivo primordial es evaluar el impacto que tienen los presupuestos y, desde ahí, las políticas sociales en la situación de las mujeres. A través de la capacitación y la investigación, se elabora la estrategia de aproximación y sensibilización sobre el tema. Asimismo, se considera que la comprensión y conocimiento de la dinámica para la elaboración de los presupuestos públicos es una fuente de información que dota de recursos a las mujeres para el ejercicio político de supervisión de las acciones emprendidas por las autoridades, en torno al proceso de rendición de cuentas. Se busca empoderar a las mujeres, para contribuir en la democratización de la sociedad, a través del conocimiento de la formulación de los presupuestos por medio de la participación ciudadana en la definición de los planes presupuestales.

No sería justo evaluar la pertinencia o no pertinencia de estas estrategias, en principio porque responden a las circunstancias particulares de cada país, lo que abre la posibilidad de ingresar a la problemática de la distribución de los recursos públicos desde una mirada de género. La

participación que ciertos organismos internacionales han tenido —Unifem o PNUD, en este caso— también influye en las estrategias desarrolladas. Cabe destacar los principios que diferencian a estas iniciativas, de la orientación que sustenta el trabajo sobre presupuesto realizado por el IMO.

LA EXPERIENCIA MEXICANA SOBRE PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO

EN EL CASO DE MÉXICO SE IDENTIFICAN DOS ORGANIZACIONES CIVILES dedicadas a este tema, Equidad de Género, y Fundar.⁴ Ambas están impulsando proyectos para ampliar el conocimiento de los procesos de elaboración de los presupuestos públicos y de la forma en que se efectúa el gasto en todos los niveles de gobierno. En paralelo, se intentan construir redes de mujeres líderes para que controlen los procesos de ejercicio del gasto público. Las estrategias seguidas, en este caso, se dirigen a la capacitación, investigación y promoción política de las mujeres.

Por su parte, la Secretaría de Salud (2003)⁵ ha desarrollado recién un análisis tendiente a incorporar la equidad de género en el campo de la salud. El propósito de la reflexión es que la perspectiva de género no sólo se incorpore en la elaboración de los programas, sino también en la distribución de los recursos. La contribución de este documento es que integra dos ejercicios de conceptualización iniciales sobre el impacto del género en dos áreas de atención a la salud: la planificación familiar y la *diabetes*

⁴ Véanse las publicaciones de Fundar, y Equidad de Género; por ejemplo: *Mujeres y Pobreza: el presupuesto del gasto social focalizado visto desde la perspectiva de género*, México, Fundar, 2001; y Fundar, *Presupuestos sensibles al género: herramientas metodológicas. Experiencias internacionales y de México*, México, Fundar, 2002.

⁵ Secretaría de Salud, *Presupuestos sensibles al género. Conceptos y elementos básicos*, México, 2003.

mellitus.⁶ El análisis de casos empíricos es una estrategia muy interesante y valiosa: los datos constituyen el principal argumento para la realización de diagnósticos diferenciales; dan cuenta de las necesidades en materia de salud de mujeres y hombres y de las consecuencias que en el ámbito de las políticas públicas tiene la focalización de recursos para una mejor implantación de los programas gubernamentales.

Una de las últimas experiencias registradas en el país se encuentra en el informe de investigación de Jennifer A. Cooper y Flérida Guzmán,⁷ ambas investigadoras de la UNAM. Podríamos decir que esta investigación se constituye en una experiencia pionera desarrollada desde la academia en México, es su metodología una de sus principales contribuciones.

Este estudio *grosso modo* integra una acabada descripción conceptual acerca de qué se entiende por presupuestos sensibles al género, la experiencia internacional y la de México en esta materia, junto con el análisis que relaciona la política económica de estabilización y ajuste estructural del país y su impacto en las mujeres. De su análisis surge la necesidad de responder a las siguientes hipótesis:

- 1) La política macroeconómica no es neutral respecto del género. Los presupuestos públicos, como política económica, tienen un impacto diferenciado para mujeres y hombres.

⁶ Los resultados de este análisis derivan del seminario-taller «Elaboración de presupuestos sensibles al género», desarrollado en abril de 2002 por la Secretaría de Salud y el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem). Nuevamente vemos cómo este tema es impulsado por agencias de cooperación internacional.

⁷ Jennifer A. Cooper, y Flérida Guzmán, *Un análisis presupuestario con enfoque de género. Reporte de investigación*. PUEG-UNAM, 2003.

- 2) El concepto de género es un asunto económico y no solamente construido en las esferas ideológicas, culturales y sociales. El género es reproducido y reformulado en las prácticas materiales de cómo se gana la vida y cómo se gasta el dinero público. De esta manera, el género también influye en la economía.
- 3) La creación de riquezas de un país dado depende de la producción, tanto de la economía del mercado como de la economía del hogar y del cuidado.

Sin duda, estas cuestiones plantean una profunda revisión sobre la forma en que el Estado da respuesta a las demandas de equidad de género y cómo hoy en día se piensa la política pública.

La metodología seguida por las autoras es un elemento muy importante de destacar. A partir del diagnóstico que advierte que el Presupuesto de Egresos del gobierno federal no entrega información acertada sobre el gasto efectivamente ejercido por las dependencias, pues sólo registra los montos asignados y su impacto por género, la fuente seleccionada fue la Cuenta de la Hacienda Pública. Este es un documento que expone la gestión financiera, contable, presupuestaria, programática y económica del sector público durante un año, y permite comprobar si las dependencias y entidades se ajustaron a los lineamientos del presupuesto de egresos.⁸

⁸ Una conclusión derivada de la selección de la fuente de información es que las variaciones entre los montos asignados en el Presupuesto de Egresos y los ejecutados evidencian que entre las intenciones del gobierno y las acciones concretas existe una distancia que no puede soslayarse en el análisis del gasto público desde una perspectiva de género. Las variaciones en el presupuesto de egresos de la Federación se dan de manera recurrente porque en nuestro país las modificaciones que se le hacen al presupuesto, después de su aprobación, no tienen que ser ratificados por la Cámara de Diputados.

Además, utilizaron la metodología desarrollada entre 1984 y 1996 por Sharp y Bunlender en Australia, privilegiando Cooper y Guzmán tres indicadores del gasto:

- 1) Gasto dirigido con especificidad a mujeres y niñas, o niños y hombres.
- 2) Los gastos en acciones emprendidas de manera directa por el organismo que apuntan a impulsar la igualdad de oportunidades.
- 3) Gastos generales o de corriente principal, es decir, otros gastos que impliquen aplicar un análisis desglosado por género, incluyendo preguntas, como: quiénes son los usuarios de los servicios agrícolas, quién tiene acceso a las asistencias de la industria mercantil exportadora, etcétera.

A estos criterios de análisis, las investigadoras de la UNAM agregaron una cuarta dimensión denominada «gastos indirectos», definidos como aquellos recursos que no son destinados para beneficio directo de las mujeres, pero que, no obstante, en sus reglas de operación se especifica que las mujeres son las únicas que podrán recibir la cantidad de dinero otorgado.⁹ Esta metodología se aplicó a la evaluación del gasto público atendiendo al sexo del beneficiario y al impacto del presupuesto en el uso del tiempo.

Ahora bien, dada la estructura del gasto público en México, la distribución de recursos se realiza con atención a tres dimensiones, las cuales responden a diferentes objetivos y expresan, a juicio de las autoras, la visión que el gobierno tiene de las funciones del gasto público (en todas ellas aparece una supuesta neutralidad de género):

- La dimensión administrativa responde a la pregunta: ¿quién gasta los recursos públicos? Es decir, cuánto se

⁹ Un ejemplo de ello fue el programa *Progresá*.

asigna a las diferentes instituciones, organismos y empresas que forman parte del aparato del Estado.

- La dimensión económica responde a la pregunta: ¿en qué se gastan los recursos públicos? Es decir, en qué se gasta, identificando los rubros de gasto en que se ejercen los recursos públicos (gasto corriente y gasto de capital).
- La dimensión funcional responde a la pregunta: ¿para qué se gastan los recursos públicos? Aquí se definen los objetivos por los que se gastan los recursos, es decir, integra las funciones, programas, actividades y proyectos donde se aplica el gasto, indica las tareas prioritarias del Gobierno, los impactos que busca generar por medio de los diversos programas orientados hacia áreas estratégicas, como el desarrollo social, la seguridad pública, la defensa nacional y las actividades productivas.

Al revisar cada uno de los programas por dependencia y atendiendo a los cuatro criterios de análisis, las autoras concluyen que la orientación del gasto expresa que la política pública dirigida a las mujeres ha considerado como objetivo primordial la atención a mujeres en condiciones de pobreza. Para las autoras ello es sumamente importante y una prioridad para el país, sin embargo, se ha postergado en forma intencional, o por prioridades políticas, las acciones que tienden a impulsar la equidad de género.

Otra de las dimensiones que se intenta incorporar en el análisis de los presupuestos con enfoque de género es el relativo a la economía del hogar. La identificación del uso del tiempo, según la variable de género, intenta develar el trabajo doméstico que no es contabilizado por ser parte del orden reproductivo.

En este sentido, las autoras parten del hecho de que el aumento del trabajo doméstico se ha visto influido con la privatización de servicios de bienestar, sobre todo porque

son ellas quienes realizan estos servicios que antes el Estado proveía. La privatización de los servicios sociales ha generado una transferencia de costos del sector público al ámbito privado de la economía, por tanto, evita que las mujeres realicen otras actividades, como trabajo asalariado, educarse, o disfrutar del ocio. «Existe, para ampliar el lenguaje de la economía, un costo de oportunidad al realizar el trabajo del hogar».¹⁰

De manera general, las autoras concluyen que la asignación de recursos que respondan a las necesidades e intereses de las mujeres en el presupuesto de egresos en México se ve limitada por la política de ingresos y de adelgazamiento del Estado, y por los gastos comprometidos que se relacionan principalmente con el pago de la deuda externa.

Plantean que uno de los instrumentos centrales para favorecer las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de las mujeres, es el monitoreo o análisis del gasto público desde una perspectiva de género. Con ello se cumple con el objetivo de mayor equidad para las mujeres, a la vez que se asegura que sus intereses y necesidades estén lo suficientemente representados en el gasto público.

¹⁰ Aun cuando las autoras advierten que existen dos encuestas nacionales sobre el uso del tiempo, ambas no son comparables por presentar diferente metodología y por tener muy poco tiempo de distancia en su aplicación (1996 y 1998). Por tanto, para el análisis del uso del tiempo y su impacto en la equidad de género, las autoras utilizaron otra metodología que consistió en lo siguiente: 1) selección de las actividades domésticas consideradas en la publicación del INEGI, «Diferencias de género en las aportaciones al hogar y el uso del tiempo»; 2) Elaboración de un listado de las posibles consecuencias de no poder realizar dichas actividades domésticas por no contar con los elementos necesarios para efectuarlas; 3) una vez detectadas las consecuencias y las necesidades, señalar las actividades en las que el Estado puede tener responsabilidad y participación; 4) relacionar las necesidades y consecuencias de las actividades con las funciones sociales, ramos administrativos y programas gubernamentales del presupuesto de egresos. Aquí se ubica a la secretaría responsable, de cada uno de estos temas, para proveer estos servicios que son responsabilidad del Estado.

PRINCIPALES MECANISMOS DE CONFORMACIÓN DE PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

EN LA PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO REALIZADO POR COOPER Y GUZMÁN (2003), pudimos revisar algunos de los criterios utilizados para realizar un análisis presupuestario con enfoque de género. No obstante, existen otros procedimientos que son de manera continua mencionados en los diferentes documentos sobre este tema y que a continuación vamos a describir.

Para empezar, es necesario señalar que existe un acuerdo básico acerca de la importancia de la desagregación de la información según el sexo del beneficiario. Sin esta información primaria, es muy difícil que se pueda evaluar la política gubernamental, ya que no se cuenta con los elementos que hagan posible la comparación.

Dentro del importante trabajo informativo que ha llevado a cabo el Instituto Vasco de la Mujer,¹¹ la referencia sobre presupuestos públicos con enfoque de género ha contribuido a sistematizar de algún modo las principales acciones que pueden promoverse con tal objetivo. La pregunta central que orienta el análisis se dirige al reconocimiento del impacto de las políticas en el sentido de reducir, incrementar o mantener las desigualdades de género.

De este modo, se proponen algunas herramientas para analizar un presupuesto con enfoque de género. Para el caso de Unifem¹² encontramos similar descripción, no obstante, se pone énfasis en la necesidad de relacionar su aplicación con factores tales como la disponibilidad de información, las limitaciones de tiempo y la experiencia de quienes llevan adelante este análisis. A continuación presentamos una síntesis de estas herramientas:

¹¹ «Presupuestos Públicos En-Clave de Género», *Dossier Informativo*, Instituto Vasco de la Mujer, <http://www.emakunde.es>.

¹² Unifem, *Iniciativas presupuestales sensibles al género en América Latina y El Caribe*, 2003.

1. Evaluación de políticas desde la perspectiva de género: evaluar el impacto de las políticas en mujeres y hombres y con ello la asignación de recursos correspondiente.
2. Evaluación desagregada por sexo de beneficiarias y beneficiarios: evaluar, a partir de la opinión de las personas, la relación que existe entre sus necesidades y la oferta del gasto público. Ver si el gasto público se adecua a las necesidades que mujeres y hombres declaran como importantes de atender.
3. Análisis desagregado por sexo de la incidencia del gasto público: en general, a partir de los datos extraídos de las encuestas de hogares, se realiza un cálculo de la distribución de recursos presupuestarios o recortes de los mismos, entre mujeres y hombres, midiendo los costos por unidad en el suministro de un servicio determinado y multiplicado por el número de unidades utilizadas.
4. Análisis desagregado por sexo de la incidencia del ingreso público: se contempla el análisis de la incidencia del ingreso público para examinar tanto los impuestos directos como los indirectos, a fin de calcular cuánto pagan en concepto de impuestos las diferentes categorías de personas u hogares.
5. Análisis desagregado por sexo del impacto del presupuesto en el uso del tiempo: poner de manifiesto las implicaciones macroeconómicas que tiene el trabajo no remunerado (cuidado de la familia e integrantes de la comunidad) que es realizado de manera general por las mujeres. Se analiza la relación entre el gasto público y el tiempo destinado a cocinar, limpiar, cuidar niñas, niños, personas enfermas, ancianas, entre otras actividades. A este tipo de medición suele denominarse «Cuentas satélites» para estimar la contribución del trabajo no remunerado en el Producto Interno Nacional.
6. Análisis de género del marco de políticas macroeconómicas a mediano plazo: permite evaluar el efecto de las políticas económicas sobre las mujeres, en particu-

lar en las políticas fiscales, monetarias y económicas. Se intenta incorporar los papeles diferenciales de mujeres y hombres en la actividad económica.

7. Informe del presupuesto con perspectiva de género: con este informe gubernamental se intentan poner de manifiesto las implicaciones para la equidad de género de las asignaciones presupuestarias. Mediante diversos indicadores, como el del gasto gubernamental destinado a la equidad de género, el del equilibrio de género en contratos gubernamentales o capacitación profesional, el del gasto en servicios públicos destinado en específico a mujeres, y el del gasto en el sistema de gestión de género en el gobierno (gasto programado en general), se evalúa el impacto del gasto público desde una perspectiva de género.

Como vemos, estas herramientas se constituyen en las acciones realizadas con más frecuencia para generar presupuestos con enfoque de género. Unas apuntan a aspectos de la dinámica macroeconómica y otras a procedimientos administrativos que requieren de legitimar el enfoque de género en el ámbito burocrático, para así generar la información suficiente que permita en su inicio construir diagnósticos fundados en las diferencias de género. Sin duda, no es posible pensar en la aplicación de estas estrategias de manera separada e independiente, ya que de manera mutua se refuerzan y, en algunos casos, se condicionan.

En el caso de la investigación de Cooper y Guzmán (2003), es clara la opción de las autoras por seleccionar el gasto diferencial por género, junto con el análisis del uso del tiempo y generación de acciones afirmativas, agregando el análisis del gasto indirecto hacia las mujeres.

Ahora bien, estudiando el sentido que encierran estas acciones, es posible suponer que se encuentran en un punto inicial, es decir, en una etapa donde es necesario dar a conocer las desigualdades entre mujeres y hombres en función

de la distribución de los recursos públicos. Reconocer este hecho y su posterior cuantificación abre el camino para plantear posibles soluciones bajo criterios de equidad.

Sin embargo, las posibles alternativas hacia esta segunda fase son más complejas, ya que responden a aspectos contextuales que es necesario considerar. Quizá es por ello que estas herramientas se detienen en tal punto, y se ubican en un aspecto más bien descriptivo de las características del fenómeno.

LA EXPERIENCIA DEL INSTITUTO DE LA MUJER OAXAQUEÑA

AL ANALIZAR EL MODELO DE CAPACITACIÓN IMPLEMENTADO POR EL IMO, fundamentalmente en lo referente al diplomado, es posible concluir que su realización tuvo un impacto inmediato en la consolidación de una política pública con perspectiva de género, esto es, la transformación de la política presupuestaria del Estado. Con ello se cumplen dos objetivos esenciales del Programa de la Mujer: incorporar la perspectiva de género como eje rector de las políticas públicas en las distintas dependencias de la administración pública estatal, y planear y ejecutar líneas de acción que permitan elaborar el presupuesto estatal con perspectiva de género.

Merecen atención aparte los resultados de la participación de los funcionarios de la Secretaría de Finanzas en el diplomado. El trabajo final para acreditar el diplomado consistió íntegramente en transformar el «Manual de programación presupuestal correspondiente al ejercicio del 2003». Dicho manual es el que rige la elaboración del Programa Operativo Anual (POA) de cada una de las dependencias estatales.

Es importante distinguir que el presupuesto estatal contempla los ingresos y egresos anuales y, así como en el ámbito federal, es prerrogativa del Congreso del estado aprobar su contenido.

Con el propósito de saber cómo se entretajan las estrategias que dan como resultado la transformación de la forma en que opera el gasto público en Oaxaca, es necesario —además de considerar el efecto que tuvo el modelo educativo formal de capacitación que implementó el IMO— que incluyamos otros elementos de orden político e institucional, los cuales también condicionan este proceso:

1. Factores político-administrativos: proceso previo de modernización del estado de Oaxaca a partir de las iniciativas de desconcentración del ejercicio del gasto público, iniciado desde 1999. Mandato político del gobernador para la modificación del registro del Programa Operativo Anual de cada dependencia (POA): actividad designada a los funcionarios de la Secretaría de Finanzas.
2. Construcción de alianzas y negociación: formación de una Comisión (colaboración interinstitucional entre la Secretaría de Finanzas, Coplade, Contraloría General del estado y el IMO) para que el proyecto presentado por los funcionarios/alumnos de la Secretaría de Finanzas, en el diplomado, fuera ejecutado como política de Estado. Integración de todos los niveles de la administración pública a partir de la capacitación interna de las dependencias en el uso del nuevo «Manual de Programación Presupuestal».
3. Capacitación sobre perspectiva de género: contribución del diplomado en la formación de capacidades institucionales.
4. Identificación de obstáculos y limitaciones en el proceso de transformación de la política presupuestaria.

Atendiendo a los factores desplegados aquí, procederemos a desglosar descriptivamente su ubicación específica en este proceso. Su análisis se asienta en información secundaria

recaudada, más la realización de entrevistas en profundidad a los funcionarios de la Secretaría de Finanzas.

FACTORES POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS

En general, una política de egresos es entendida como la distribución de recursos públicos hacia la población. Para el caso de Oaxaca, las transformaciones orientadas a la eficiencia y transparencia datan desde el inicio de la administración del gobernador Murat, sobre todo en lo referente a la desconcentración del ejercicio del gasto desde 1999. El proceso de programación y presupuestación de tipo concentrado (que se manejaba con anterioridad a esta administración) consistía en la asignación de recursos por programas, los cuales contenían objetivos muy generales y, en la mayoría de los casos, omitían el sexo de la o el beneficiario. La Secretaría de Finanzas era la encargada de elaborar el presupuesto de todo el gobierno del estado, hacer el pago a proveedores, recibir y resguardar la documentación, atender las auditorías, entre otras. Por otra parte, las dependencias tenían muy poca participación, sólo contribuían en la entrega de datos, contrataban obras y servicios y concertaban las compras con proveedores.

Así, el sistema se hacía engorroso e inoperante, por lo que el proceso de modernización de la administración pública se fundó en la desconcentración del ejercicio del gasto mediante la adecuación de la normatividad vigente y de la capacitación de las y los funcionarios. A partir de 2001, cada dependencia se encarga de elaborar su presupuesto y enviar la información procesada, en términos contables, a la Secretaría de Finanzas para que ahí se consolide y después se proceda a la rendición de cuentas.

Uno de los principales resultados de estas primeras transformaciones en el funcionamiento del aparato público fue dotar de responsabilidad y participación en los procesos de planeación, ejecución y control de sus presupuestos a las dependencias. La capacidad con la que en la actuali-

dad cuentan para reorientar sus recursos se enfrenta a mayores controles por parte de Finanzas, que exige la actualización de metas en caso de transferencia de recursos de un programa a otro. Es decir, la autorización para ejercer el gasto en alguna actividad que no estaba planificada debe incluir una justificación del por qué de la nueva meta y de las y los nuevos beneficiarios que reporta.

Si atendemos a las conclusiones de la investigación de Cooper y Guzmán (2003), uno de los principales problemas de la información que presenta el presupuesto de egresos nacional es que no hay una normatividad que asegure que aquello en que se estipuló gastar, aprobado a su vez por la Cámara de Diputados local, se ejecute efectivamente. Para el caso de Oaxaca opera una normatividad que exige apearse a los lineamientos y objetivos definidos en el Plan Estatal de Desarrollo y, con más especificidad, en el Programa Operativo Anual de cada dependencia.

En la presentación realizada en el «Seminario Internacional Género y Presupuestos Públicos», el director de egresos de la Secretaría de Finanzas, licenciado Manglio Fabio Farrera, señaló que estas transformaciones se constituyen en la plataforma sobre la cual se inicia el proceso de incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto público. Es gracias a este proceso de modernización del ejercicio del gasto público —que contempla mayor eficiencia y control del gasto— que las reformas propuestas pudieron incluirse y ser operadas para el año 2003. Esto es ratificado en la entrevista que le realizamos.

Para que esto pueda aplicarse en cualquier otro estado se requiere necesariamente modernizar su administración (...) yo creo que la necesidad básica es ésa, hacer los sistemas más flexibles, más ágiles, que tengan más información, más operables, que nos den más control y eso es importante para aplicarlo a cualquier estado, incluso en la Federación (entrevista 2).

A partir de 1999 readicionamos todo el sistema y en el 2000 se inicia con la desconcentración del gasto. (...) Entonces compartimos la responsabilidad, les dimos certeza financiera a las dependencias, porque ya podían hacer su programación, porque ya tenían todo su presupuesto anual, le dimos la custodia de los documentos para que ellos tengan la responsabilidad de guardar, para atender las auditorías y les dimos la oportunidad de que ellos hicieran su planeación de acuerdo a los recursos que ya conocían (entrevista 2).

Para el caso de la Ley de Ingresos de 2003 se contempló, como prioridad estatal, la generación de mayores recursos basados en criterios de eficiencia, para avanzar en la consolidación de un sistema fiscal más justo y equitativo, que impulse la responsabilidad en el pago y no desaliente la inversión.¹³ Integrar la perspectiva de género dio como resultado la generación de un indicador fiscal que informa sobre el distinto nivel de aporte que mujeres y hombres realizan al ingreso público.

Con esta información es posible conocer la capacidad económica de mujeres y hombres, su responsabilidad fiscal, entre otras. En tal sentido, la información desagregada que recoja la política de ingresos será un insumo fundamental para tomar decisiones públicas bajo el criterio de una distribución más equitativa.

En el mismo seminario, el director de ingresos de la Secretaría de Finanzas, licenciado Esdras Euldardo Cruz, señaló que la política económica de Oaxaca, y de México en general, funciona con la lógica de la distribución, donde los recursos que se recaudan se redistribuyen mediante modelos de resarcimiento. Al contemplar el sexo del contribuyente en los registros fiscales, se obtiene información

¹³ Discurso de Norma Reyes Terán en «Seminario Internacional Género y Presupuestos Públicos. Impactos y alcances», IMO-Unifem, Oaxaca, 13 de junio de 2003.

sobre la conducta de pago por género, es decir, el grado de cumplimiento, evasión, deuda, propiedad, entre otros. Con ello es posible generar indicadores de confianza que impactarían en el ámbito privado en programas de inversión o financiamiento para empresas manejadas y administradas por mujeres. Este es un primer paso para empoderar económicamente a las mujeres y transformar los estereotipos sociales frente a su participación económica.

La información obtenida a partir de la realización de este seminario ha sido muy importante para entender cómo fue posible y las implicancias que conlleva integrar la perspectiva de género en el presupuesto estatal. Sin embargo, y para poder ir más allá de los resultados objetivos que dichas transformaciones muestran, las entrevistas realizadas a los funcionarios de la Secretaría de Finanzas que participaron directamente en esta acción, los licenciados Manglio Fabio Farrera, Esdras Euldardo Cruz y Lilio Hernández Santiago, contribuyen a determinar la presencia de otras variables que van más allá de su participación formal en el diplomado.

Los factores de orden político son de suma importancia en el éxito que alcanza una iniciativa como ésta. La voluntad política es el primer paso necesario para conseguir las metas propuestas.

Así lo reconocen nuestros entrevistados; su participación en el diplomado responde, en principio, al compromiso establecido por el gobernador con la capacitación ofrecida por el IMO como un insumo para transformar el «Manual de Programación Presupuestal».

Yo creo que el paso número uno que tiene que haber es voluntad política en el gobierno. Si el gobernador no hubiera comprado ese proyecto, si él no lo hubiese hecho propio (...) si está fuera de nuestra facultad, ya no hacemos nada, entonces el que todo lo puede es la autoridad máxima, que es el gobernador (entrevista 2).

En el mismo sentido, otro funcionario de la Secretaría de Finanzas señala que:

Cuando nos dieron indicaciones de participar en esto me dijeron: vas a ir a un diplomado, aprende, porque eso lo vas a tener que incorporar en el presupuesto de este año (...) Nada podríamos llevar a cabo nosotros, aun cuando tuviéramos proyectos buenos, si no hay una voluntad de que efectivamente se aplique. Si mi secretario no se hubiera comprometido o si el Gobernador no le hubiera dado la indicación a mi secretario, yo creo que difícilmente hubiera avanzado. Hubiera quedado como un curso de capacitación normal (entrevista 8).

Como no nos fue posible entrevistar al gobernador para saber con exactitud cómo surgió su interés por incluir la perspectiva de género en el presupuesto del estado, tuvimos que consultar a nuestros entrevistados sobre la opinión que tenían al respecto. Aquí entra la importante gestión política del IMO. Como lo reconoce uno de nuestros entrevistados al preguntarle acerca de por qué el secretario de Finanzas estaba convencido de que era necesario incorporar la perspectiva de género: «Diseñaron muy bien la estrategia de cómo llegarle, y la estrategia fue a dar al gobernador, interesar al gobernador y él convocar a sus secretarios, que de alguna forma los involucró» (entrevista 4).

Otro de nuestros entrevistados es más específico al respecto y resalta el papel jugado por quien dirige el IMO: «Por influencia de Norma. Ella empezó a hablar con el gobernador y a decirle todas las bondades de esto y lo que nos ayudaría a cambiar» (entrevista 2).

Por otra parte, la posibilidad de poner en práctica un proyecto desarrollado por ellos fue el principal estímulo para aceptar la invitación que el IMO les hacía. La capacitación entendida como una herramienta que conduce a la realización de actividades concretas genera, según nues-

tras entrevistadas y entrevistados, mayor aceptación y compromiso: «Yo considero que esa recomendación de que teníamos que aprender fue una parte muy importante, porque además uno va con mayor interés» (entrevista 8). «En el caso de nosotros, de Finanzas de Oaxaca, tuvimos el apoyo realmente del subsecretario, nos pidió resultados y eso te daba de alguna forma una señal de que tenías que llegar a un resultado» (entrevista 4).

Este hecho fue públicamente reconocido por el licenciado Farrera, durante su intervención en el seminario internacional:

Una vez que tuvimos la capacitación por parte del Instituto de la Mujer Oaxaqueña (...) con las lecturas de la bibliografía que nos proporcionaron, entendimos qué era lo que se quería, [cuál] era la intención del gobernador de meter ese ingrediente dentro de su presupuesto, y de ahí se vino la capacitación hacia las dependencias y entidades para poder contar con el compromiso de qué se iba a hacer, y de que no era un gusto, no era una situación de que “a ver si podemos”, sino que lo tenemos que hacer. Ya se había anunciado, esto fue en el mes de mayo (...) teníamos el presupuesto encima, un calendario muy apretado, tuvimos el apoyo del gobernador y del secretario de Finanzas para darnos tiempo, tuvimos que duplicar esfuerzos y jornadas de trabajo, pero la idea era que tenía que hacerse.¹⁴

CONSTRUCCIÓN DE ALIANZAS Y NEGOCIACIÓN

Como vemos en el relato anterior, el factor tiempo jugó un papel fundamental, era necesario que los resultados del trabajo fueran puestos en práctica en el presupuesto de egresos del año siguiente. El proyecto que los funcionarios de Finanzas presentaban al diplomado tendría que ser

¹⁴ Ponencia del director de Egresos de la Secretaría de Finanzas, licenciado Manglio Fabio Farrera, en el «Seminario Internacional Género y Presupuestos Públicos. Impactos y Alcances», Oaxaca, junio de 2003.

institucionalizado ese mismo año para así poder operar administrativamente durante el año siguiente. Esto no deja de sorprendernos, asumiendo que el compromiso del gobernador ya estaba, tuvo que a su vez existir otra estrategia para que esto pudiese realizarse.

Se formó una comisión de trabajo interinstitucional que convocó a las dependencias involucradas en lo administrativo en esta gestión. Dicha comisión, constituida por mandato del gobernador, tuvo que analizar y proponer las principales medidas a seguir. Las resistencias y conflictos no estuvieron ausentes entre quienes participaron y su visión sobre la importancia de incluir la perspectiva de género en el presupuesto; pero, de nueva cuenta, al ser una medida exigida por la autoridad máxima adquirió carácter de obligatoria. Así lo señala uno de los entrevistados.

Entonces se nos dijo: bueno, primero lo que es interesante reformar es el marco legal, y para eso se tuvo reuniones con el IMO, ellos como coordinadores de todo desde el inicio, se tuvo intervención de la Contraloría como entidad globalizadora, de supervisión, el Coplade, que es el órgano que maneja la planeación, y nosotros (...) Y se hizo el decreto del presupuesto de egresos del año pasado, se hizo con un lenguaje incluyente primero, se involucró al contralor, mandó gente el contralor al diplomado y a los talleres, también se mandó gente de la Contraloría y del Coplade, pero aquí lo importante es un binomio de Coplade con Finanzas, la planeación y el recurso que vamos a asignar que vaya de acuerdo a lo que estamos planeando y, por otro lado, todas las dependencias integrarlas al sistema (entrevista 2).

En segundo término, se modificaron artículos donde se establecía la obligatoriedad de incluir la perspectiva de género en todas las políticas y, de que todos aquellos programas y proyectos que no tuvieran la perspectiva de género, iban a ser rechazados por nosotros. Después dijimos, no tenemos

estadísticas, no tenemos puntos de comparación para saber si vamos bien o vamos mal, entonces tenemos que crearlas, teníamos que iniciar creando todos esos indicadores, y de ahí que empezamos a cambiar todos los formatos del presupuesto, incluyendo metas y objetivos. Yo como responsable de hacer presupuesto me ponía a pensar todo esto que estoy aprendiendo, cómo meto las palabras, o qué, ni idea. Entonces hicimos una tormenta de ideas (...) Primero tenemos que hacerlo obligatorio, porque si no lo hacemos obligatorio cuando reclamemos con base en qué nos fundamentamos (entrevista 2).

En lo posterior y siguiendo con la lógica del Programa de Certificación desarrollado por el IMO, fue necesario que las y los funcionarios del nivel operativo estuvieran al tanto de estas transformaciones: «Nosotros, además del proceso de capacitación que dimos allá, tuvimos aquí algo intenso, porque cómo le puedo exigir a una persona que haga algo si no conoce de qué se trata. Nosotros lo hicimos con pláticas casi diarias durante 20 días» (entrevista 8).

Una capacitación que implica transformar las rutinas administrativas, en la mayoría de los casos, no es bien recibida. Como lo advierte un entrevistado sobre las resistencias de las y los funcionarios y de la importancia de la voluntad política, que en último término se expresa como mandato:

Si les digo: pero, dime a cuántos hombres y a cuántas mujeres vas a beneficiar y qué edad tienen, entonces ya les complica uno más las cosas, entonces eso obviamente ya les lleva a que sientan más carga de trabajo y si no hay la voluntad política, pues las dependencias no lo hacen (entrevista 2).

Es sorprendente la asimilación de la idea de institucionalizar y transversalizar la perspectiva de género por parte de estas y estos funcionarios, sin que necesariamente estén presentes dichas nociones en su discurso, denota una

comprensión real del fenómeno. Ello se advierte en esta reflexión, la cual apunta a describir cómo se fue dando el proceso inicial de desconcentración de la gestión pública y de cómo se han combatido las resistencias burocráticas.

Eso [el proceso de desconcentración] al principio fue una batalla campal con las dependencias, pero, a cuatro años de estar manejando el gasto, ya se olvidaron de cómo inició esto, ya lo manejan como algo que tiene que ser y eso es lo que pretendemos que se haga con la implementación de la perspectiva de género en el presupuesto (entrevista 2).

Basados en la descripción de las circunstancias que explican la formación de decisiones políticas en torno a los cambios administrativos, es interesante saber cómo las y los funcionarios fueron relacionando su conocimiento en materia de planeación presupuestaria con los contenidos relativos a la perspectiva de género aprendidos en el diplomado. Sin duda que esta cuestión no fue nada fácil, ya que implicaba tener el convencimiento de su importancia. La asimilación de la perspectiva de género en relación con la gestión pública se constituye bajo la lógica de la eficiencia y eficacia, dimensiones propias de la modernización burocrática.

Nosotros nos fuimos a cuestionar a la dependencia de por qué tiene que hacer un proyecto determinado y no otro... y de cómo afectaba a uno y a otro, qué efectos tiene en la sociedad, ya sea para hombres o para mujeres. Y si tiene algún efecto negativo que produzca alguna cuestión de regulación. Nosotros veíamos que los proyectos se ejecutaban así nada más, pero no precisaban el territorio de atención y no se hace un comparativo entre lo que se pretende lograr (entrevista 8).

En tal sentido, incorporar la perspectiva de género ha sido percibido como una señal de eficiencia y moderniza-

ción de la gestión pública, que impacta en la generación de resultados más equitativos para la población. Como lo señala uno de nuestros entrevistados.

Al tener información de todos y todas podrían surgir medidas preventivas y ¿qué sucede cuando hay medidas preventivas?, hay ahorros presupuestales. En la medida que tengamos todos los indicadores que inciden en una política pública o en una sociedad, va a ser más eficiente la distribución y, por supuesto, creo yo, va a haber una justicia distributiva (entrevista 4).

CAPACITACIÓN SOBRE PERSPECTIVA DE GÉNERO

Otro de los fenómenos que nos interesaba revelar en las entrevistas fue la valoración que funcionarias y funcionarios daban a la experiencia de haber participado en el diplomado y su impacto en la transformación de la política presupuestaria. Más allá de su carácter funcional, es decir, más allá de apreciar que su participación fue un insumo para realizar una actividad práctica ligada al espacio laboral, el enfrentarse a una temática que cuestiona en sus bases la forma en que la sociedad se organiza y los efectos que tiene para mujeres y hombres, no fue algo fácil de asimilar y asumir.

Ello se refleja en algunas críticas hacia la dinámica que envolvió el desarrollo del diplomado. Uno de nuestros entrevistados así lo menciona.

Mi participación en el diplomado fue más incisiva, yo fui muy crítico en la forma en que nos daban los temas (...) nos damos cuenta de que los hombres hemos juzgado a las mujeres y ellas en ese momento tenían la oportunidad de quejarse. Pasó el primer y segundo módulo y ya en el tercero, a pesar de que se me vio como misógino, dije que tenían que dejar de quejarse, porque ellas habían utilizado ese foro para hablar de cómo las discriminaban (...) yo entendí el

tema, de qué se trataba y qué es lo que querían que cambiáramos. Eso es lo que yo vine a aprender aquí, no a escuchar quejas (entrevista 8).

Conviene también destacar la distancia que estas y estos sujetos establecen con las y los especialistas en género. El implícito es que las competencias y habilidades son distintas y que el manejo de la perspectiva de género responde a sus habilidades para poner en práctica acciones administrativas. Las diferencias que se construyen en torno al espacio desde donde se habla como persona otorga un valor específico al tema.

En tal sentido y aun cuando se reconoce la buena organización del diplomado y la calidad docente, se percibe una oposición entre ese tipo de competencias y las de ellas y ellos como funcionarios, así lo expresa otro de nuestros entrevistados.

Tiene una desventaja, la mucha teoría, porque pocos de los que yo conocí tenían la práctica de trabajar en una dependencia en donde se está viviendo cotidianamente, primero las adversidades que puede estar sufriendo una mujer, segundo, las actividades se desconocen cómo se desarrollan. No saben cómo hacer presupuestos, no saben cómo operar, y al no saber cómo opera un presupuesto evidentemente hay una gran debilidad para poder hacer sugerencias que aterricen esa teoría (entrevista 4).

De igual forma lo expresa el tercer entrevistado, quien ubica los contenidos entregados en el diplomado en el grado inicial de formación de conciencia que, por sí sólo, no basta para haber realizado los cambios producidos: «Yo considero que un diplomado no es suficiente como para tener todo el conocimiento de lo que se requiere para hacer, para poder implementarlo (...) leyendo todos los libros que nos dieron y conociendo todo lo que nos dijeron, todo ese conocimiento es una sensibilización» (entrevista 2).

De manera implícita se advierte el hecho de que nuestros entrevistados se afirman como los sujetos protagonistas del cambio. Queda de manifiesto en las sucesivas críticas hacia aquellas y aquellos que participaron en el diplomado y que no cumplían con el perfil necesario. Son los altos mandos los agentes centrales del cambio al contar con la experticia y la capacidad de tomar decisiones en el ámbito de las reformas administrativas. Así lo señala otro de nuestros entrevistados.

Algunas dependencias mandaron gente para rellenar, vamos, alguna dependencia no mandó a nadie y fue el secretario particular del titular (...) realmente él no tiene ninguna injerencia operativa ni de ningún tipo y que todo el conocimiento del diplomado él no lo va a difundir, no le va a interesar porque no está metido en operatividad, ni en la elaboración de las políticas públicas (entrevista 2).

(...) en las dependencias mandaban a cualquier persona. La mayor parte de las personas que asistieron eran secretarios particulares, era gente que estaba involucrada en la dependencia pero no en procesos de programación y presupuestación... no están inmersos en la cuestión donde se definen los proyectos (entrevista 8).

Bueno al tratarse de temas que no alcanzan a tomar los responsables de las áreas que toman decisiones y al señalar gentes que de alguna manera no toman decisiones, se queda como un curso más de los de tipo motivacional (entrevista 8).

IDENTIFICACIÓN DE OBSTÁCULOS Y LIMITACIONES EN EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA

Es interesante resaltar que en el relato de las personas entrevistadas aparecen ciertas observaciones relativas a la estabilidad de las reformas institucionales impulsadas. Aún

cuando no existe coincidencia sobre este punto, la mención acerca de la falta de medidas de seguimiento y fiscalización administrativa de la información que emane de la política presupuestaria, junto con las consecuencias derivadas del cambio político, se constituyen en los factores que adquieren un mayor peso en su reflexión: «Yo estoy de acuerdo en que somos personas responsables y debes hacerlo, sin embargo, hay que darle seguimiento. Esta materia yo la veo débil, yo siento que el seguimiento no está incorporado dentro de esta estrategia» (entrevista 4); «Lo que faltaría hacer es ir allá a ver si efectivamente se está llevando a cabo, no es nadamás estadístico. Ahorita nosotros estamos como abriendo brecha, pero nadie está viendo darle mantenimiento» (entrevista 8).

(...) Yo siento que tenemos que ir avanzando, ya avanzamos en las áreas que norman estos procesos. El Coplade comprende que tiene que revisar que cada proyecto tenga esta visión. La Secretaría de Finanzas tiene que aplicar esta actividad de revisar, pero creo que falta la otra parte, que es la que nos permitiría avanzar un poco más: que los funcionarios de las dependencias cuestionen cada uno de los programas, porque como es una exigencia y es el primer año que se lleva a cabo, todos cumplieron (entrevista 8).

Como en la mayoría de los estados, la normatividad que regula la formulación del Programa Operativo Anual es de vigencia anual, por lo que es posible suponer que un cambio en la administración estatal pueda hacer retroceder este proceso. Uno de nuestros entrevistados señala: «Pudiera cambiarse, pero yo creo que es un proceso que ya inició y que difícilmente se olvida», posteriormente reflexiona y señala: «Yo siento que independientemente de que esté establecida en la ley, como todas las disposiciones, es letra muerta cuando no la reactiva alguien (...) el IMO tendría esa responsabilidad» (entrevista 8).

La relación entre cambio político de la administración en el estado y el seguimiento de estas políticas es percibido como un asunto muy complicado.

Ahorita a nosotros nos queda un año, yo llevo ese conocimiento y a donde vaya, donde tenga la posibilidad de colaborar lo voy a implementar (...) Pero aquí en Oaxaca el que venga [cambio de gobierno] tendrá que recapitarse, tendrán que enseñarle y de alguna manera se produce un desgaste, porque es tiempo que se pierde (...) (entrevista 4).

Junto con este hecho, que no deja de ser menor en torno a la institucionalización de la perspectiva de género, también se proponen soluciones concretas que aseguren la permanencia de los cambios.

Yo creo que esto debería estar amarrado a alguna carrera civil, es decir, que la información con perspectiva de género se le diera un valor en donde hubiera carrera civil, porque aquí no la hay. Al quedar un documento en normatividad es un gran avance, pero ahora hay que llevarlo quizás a otro instrumento que quede más claro porque la normatividad es de vigencia anual. No es una normatividad que en este momento va a volverse de aquí para adelante indestructible (...) para que esto se vuelva norma y deje de ser atavismo, para llegar a un resultado tiene que empezar, desde mi punto de vista, por leyes supremas [Constitución] (entrevista 4).

Distinta percepción encontramos en otro funcionario entrevistado, quien nos señala que: «Los nuevos funcionarios que vengan acá les va a hacer más difícil borrar todo lo que ya está, vamos a decir: “ya no se va a manejar el presupuesto desconcentrado, vamos a concentrar”, harían una revolución y causaría más problemas hacerlo que continuar».

La propuesta de este entrevistado es más bien de cambio estructural, señalando los procesos educativos y de

coordinación social como los factores claves: «Se tiene que hacer mucha conciencia. Entonces si ya tenemos el estado, falta la Federación, que se integre totalmente a esto y algo muy importante, la sociedad» (entrevista 2).

Aquí de nuevo aparece la mención del problema que resulta operar estos cambios en circunstancias político administrativas donde el Poder federal mantiene una lógica de distribución presupuestaria ajena al género. Los aportes estatales no contemplan el género, lo que hace difícil, casi imposible, redefinirlos bajo este criterio.

La identificación que estos funcionarios realizan sobre los obstáculos que enfrenta la iniciativa, despierta una serie de interrogantes acerca de su sostenibilidad y del impacto que pueda lograrse en el ámbito nacional.

Si bien dentro de los proyectos en áreas como el servicio de agua potable, salud, educación, servicios urbanos, empleo, capacitación, asesoría jurídica, asistencia social, prevención de desastres, proyectos productivos, entre otros, está incorporada la perspectiva de género, los programas de infraestructura, que dependen de aportes federales y que funcionan basados en la contratación de agentes privados para su implantación, carecen de perspectiva de género. Si no se impacta en todos los niveles sociales, difícilmente se legitimará la iniciativa y quedará confinada a algunas áreas de exclusiva competencia del poder estatal. La coordinación con el Gobierno federal es un factor clave y su conclusión dependerá de la voluntad política de quien esté al mando de éste.

Atendiendo a la falta de seguimiento de este proceso, la información que los proyectos contemplan, en tanto el sexo de la beneficiaria o beneficiario, el monto destinado, tiempo, localidad, región, entre otras, no ha sido procesada bajo criterios de adecuación en la toma de decisiones. Si bien esta información provee insumos importantísimos para hacer más eficientes y equitativas las políticas públicas,

no se ha constituido una lógica programática que le dé cauce. El análisis del presupuesto de 2004 será muy relevante para evaluar hasta qué punto la transformación en el registro presupuestal ha contribuido a la equidad de género.

REFLEXIONES FINALES

LA INFORMACIÓN DISPONIBLE SOBRE PRESUPUESTOS SENSIBLES AL género se ha orientado más que nada a evaluar los efectos que para mujeres y hombres tiene la conformación de los presupuestos gubernamentales, sin embargo, es casi inexistente la información referente al cómo se elaboran. El equipo de trabajo del IMO dedicó sus esfuerzos a proponer medidas para que desde su diseño, los presupuestos promovieran beneficios equitativos.

La incorporación de criterios de género se refleja en la obligatoriedad de precisar el aporte cuantitativo y cualitativo que contenga cada proyecto, ajustando metas y recursos a este objetivo. No se propone aumentar el gasto o reducir las metas programadas, sino más bien incorporar la lógica de la equidad de género en función de la eficiencia y efectividad de las acciones programadas.

Para lograr tal objetivo, el Programa de Especialización propuesto por el IMO se constituyó en el elemento capaz de dotar de herramientas conceptuales y técnicas para que funcionarias y funcionarios públicos adaptasen a sus funciones los criterios de género en la programación de su gasto anual.

En función de las metas propuestas en el Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004, la adecuación hacia objetivos de equidad de género se refleja en la correspondencia entre algunas categorías programáticas y los recursos asignados a ellas. Un ejemplo de ello, en materia de legislación y fiscalización, se expresa en el pleno de Honorables del Congreso del Estado de Oaxaca, el cual afirma que:

Conforme al proyecto presentado por el Congreso del estado, en acciones legislativas se promoverá que todo proyecto de ley, para su discusión y aprobación, incorpore la equidad de género, que amplíe y diversifique las oportunidades de participación de la mujer y que garantice la igualdad jurídica entre los géneros.¹⁵

La contribución central de estas transformaciones administrativas radica en la inclusión de criterios de género, es decir, el POA de cada una de las dependencias debe incluir la dimensión de género para poder ser aprobados por la Contraloría General del estado. En este sentido, el artículo 21 del «Manual de programación presupuestal correspondiente al ejercicio del 2003» advierte que las dependencias y entidades no sólo se sujetarán a la calendarización que determine la Secretaría de Finanzas y a la disponibilidad financiera con que se cuente durante el ejercicio presupuestario, sino que, además, se deberá proporcionar información sobre la población beneficiaria clasificada por sexo, edad, tipo de localidad y el monto asignado para realizar cada acción.

Y esto no es un mero tecnicismo, la visibilización de la situación de las mujeres se constituye en un paso importante para cerrar la brecha de la desigualdad de género. Este cambio produjo, a su vez, la necesidad de capacitar a funcionarias y funcionarios del ámbito administrativo de cada dependencia para que estuvieran al tanto del sentido de estas transformaciones.

Sería importante mediatizar la relación que existe entre un programa de capacitación y las atribuciones personales que ponen en práctica lo aprendido. Del análisis de las entrevistas es posible advertir que estos funcionarios se afirman como los sujetos principales del cambio, por la

¹⁵ «Innovación en las políticas públicas de Oaxaca para estrechar las desigualdades de género», documento de trabajo, IMO.

importancia atribuida a la Secretaría de Finanzas en comparación con las otras dependencias participantes. Su función posibilita la incorporación del género en los presupuestos públicos, ya que en la Secretaría de Finanzas se integran todos los presupuestos y se supervisa que sean elaborados con este enfoque. Por lo tanto, al crear una nueva normatividad que obliga a las dependencias a realizar acciones con equidad de género se instituye la práctica que obliga a que toda servidora o servidor público que planea o programe alguna acción de gobierno visualice en qué forma beneficia o impacta a mujeres y hombres, y con ello precisar el efecto de la aplicación de recursos públicos.

El principio de obligatoriedad, presente en el éxito de la misión encomendada, es un factor que muchas veces juega en contra de la real comprensión de la perspectiva de género. La convicción de la importancia de incorporar la perspectiva de género en el presupuesto radica, más que nada, en la necesidad de cumplir con las metas que impone el trabajo, en función del mandato institucional. Sin duda, este elemento forma parte de la propia dinámica de funcionamiento del aparato burocrático, muy centralista y jerárquico, con una racionalidad pragmática.

BIBLIOGRAFÍA

- Bunlender, R. Sharp y K. Allen. *How to do a gender-sensitive budget analysis: contemporary research and practice*. Londres. Commonwealth Secretariat Australia. Aid. 1998.
- Cooper, Jennifer A., y Flérida Guzmán. *Un análisis presupuestario con enfoque de género. Reporte de investigación*. México. PUEG-UNAM. 2003.
- Fabio Farrera, Manglio. Ponencia presentada en: «Seminario Internacional Género y Presupuestos Públicos. Impactos y alcances». Oaxaca, México. IMO-Unifem. 2003.
- Fundar y Equidad de Género. *Mujeres y pobreza: El presupuesto del gasto social focalizado visto desde la perspectiva de género*. México. Fundar. 2001.
- Fundar. *Presupuestos sensibles al género: herramientas metodológicas. Experiencias internacionales y de México*. México. Fundar. 2002.
- IMO. «Innovación en las políticas públicas de Oaxaca para estrechar las desigualdades de género» (documento de trabajo interno). 2003.
- Instituto Vasco de la Mujer. «Presupuestos públicos en clave de género, 2003». En: *Dossier informativo*, en: <http://www.emakunde.es>
- Reyes Terán, Norma. Discurso pronunciado en el «Seminario Internacional Género y Presupuestos Públicos. Impactos y Alcances». México. Oaxaca. IMO-Unifem. 2003.
- Secretaría de Salud. *Presupuestos sensibles al género. Conceptos y elementos básicos*. México. Secretaría de Salud. 2003.
- Unifem. *Iniciativas presupuestarias sensibles al género en América Latina y El Caribe*. México. Unifem. 2003.

EL MOVIMIENTO FEMINISTA Y DE MUJERES ANTE EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN OAXACA. ELEMENTOS PARA UNA EVALUACIÓN

NATALIA BIENCINTO LÓPEZ¹

INTRODUCCIÓN. LA INVESTIGACIÓN: OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

EN ESTE CAPÍTULO SE VAN A EXPONER LOS RESULTADOS DE UNA investigación que tuvo por «objeto» la evaluación de las prácticas político-institucionales dirigidas hacia las mujeres del estado de Oaxaca, a partir de la valoración que de éstas hacen agentes de la sociedad civil —en este caso, las organizaciones de mujeres y/o feministas oaxaqueñas.

Este estudio se inscribe dentro de un proyecto de investigación más amplio,² destinado a la evaluación de las iniciativas de incorporación de la perspectiva de género en el gobierno del estado de Oaxaca llevadas a cabo por el IMO. El punto de partida implícito en la vinculación de ambas investigaciones, radica en las siguientes consideraciones:

1. La elaboración, ejecución y evaluación de toda iniciativa de institucionalización de la perspectiva de género debe contemplar factores internos y externos que inciden en su desarrollo.
2. La presencia y acción de grupos de la sociedad civil organizada —el movimiento feminista y de mujeres, en este caso— puede considerarse, a la vez, como factor externo, impulsor u obstaculizador, de las iniciativas de institucionalización de la perspectiva de género.
3. El conocimiento de la configuración, los escenarios de acción, las demandas y la evaluación que de estas

¹ N. de E. Ver referencias de la autora en anexo al final del libro.

² «Equidad de género y presupuesto público. La experiencia innovadora de Oaxaca».

iniciativas de institucionalización realizan agentes relevantes de la sociedad civil, resulta de enorme interés para cualquier análisis del proceso.

En este capítulo, en primer lugar, se analizan las trayectorias personales de las entrevistadas, tratando de abstraer perfiles comunes en cuanto a: la relación con los agentes del escenario político convencional (principalmente partidos políticos), la participación en instituciones gubernamentales y las experiencias de integración de la perspectiva feminista y/o de género en las organizaciones no gubernamentales. Estas trayectorias son consideradas en tanto que elementos que contribuyen a esbozar la “posición” de las agentes, prefigurando alguna de las claves para la comprensión de sus acciones sociales. En segundo lugar, se hace un recorrido por la historia reciente del movimiento feminista y de mujeres en el estado de Oaxaca, en el que se dirige el análisis hacia su dimensión «política». Para ello se expondrán las tendencias generales de evolución y las estrategias utilizadas para expresar sus reivindicaciones y presionar a las instancias gubernamentales para la atención a sus demandas. Se hará especial hincapié en los intentos recientes de construir espacios comunes para la acción colectiva. Por último, se reflejan los discursos de las integrantes del movimiento de mujeres y feminista oaxaqueño con respecto a aspectos claves del proceso de institucionalización de la perspectiva de género en el estado y, especialmente, los referidos a la creación del IMO.

El «interés» del estudio radica en la relevancia otorgada a los puntos de vista de uno de los agentes protagonistas de los procesos de institucionalización de la perspectiva de género: las organizaciones de mujeres y feministas. Este interés se ve, si cabe, reforzado por el hecho de que los estudios sobre las interrelaciones entre los procesos de institucionalización de la perspectiva de género y el movimiento feminista y de mujeres, apenas se han desarrollado.

El escaso desarrollo de este campo de investigación obedece a varias razones, entre otras, el carácter relativamente “nuevo” del proceso de institucionalización de la perspectiva de género; también reciente es el interés mostrado por la investigación feminista, que comienza a enfatizar la importancia de tales procesos y su impacto sobre la situación social de las mujeres; finalmente, aun cuando podemos afirmar que la investigación sobre el tema más general de las relaciones entre los movimientos sociales y la esfera político-institucional, es considerablemente abundante, ésta ha privilegiado uno de los sentidos de la influencia: el del impacto de los movimientos sociales, considerados motores principales del cambio social y político. En el caso concreto del movimiento feminista y de mujeres, se ha traducido en investigaciones centradas en el análisis de su influencia en la determinación de la agenda política. Por el contrario, la investigación de los efectos del proceso de institucionalización de la perspectiva de género sobre el propio movimiento feminista resulta muy escasa. La investigación que acá se propone pretende contribuir al desarrollo de este campo de estudio, y se centra en el contexto oaxaqueño.

Al enfoque adoptado aquí, subyace una apuesta «política»: la apuesta por un método de evaluación de la política pública más global e integradora, que contemple el punto de vista de «todas y todos» los agentes sociales implicados. En este caso, las integrantes del movimiento feminista y de mujeres tienen mucho que decir a las agencias responsables de la formulación y ejecución de políticas, por cuanto, como veremos más adelante, ellas han sido agentes fundamentales de la institucionalización de la perspectiva de género.

ALGUNAS NOTAS METODOLÓGICAS

La metodología utilizada para llevar a cabo la investigación consistió en la realización de entrevistas en profundidad,

semiestructuradas, a representantes del movimiento feminista y de mujeres en el estado de Oaxaca.

El trabajo de campo se realizó durante dos periodos: del 21 al 25 de julio, y del 11 al 15 de noviembre de 2003. En estas fechas se trabajaron un total de siete entrevistas a representantes de las organizaciones de mujeres y feministas más importantes del estado;³ amén de entrevistas informales con el personal del IMO implicado en las relaciones de la institución con las organizaciones de mujeres.⁴ Además, se ha complementado la información aportada por las entrevistadas con la revisión de las notas de prensa publicadas en la página *Web* del IMO; el archivo hemerográfico de la publicación periódica *Las Caracolas*;⁵ y diversas notas del archivo de la agencia informativa CIMAC referidas al estado de Oaxaca.

Una vez enmarcado metodológicamente, pasamos a continuación a resumir los principales resultados del estudio.

PRIMERA PARTE. TRAYECTORIAS PERSONALES

EL ANÁLISIS DE LAS DIVERSAS TRAYECTORIAS PERSONALES DE LAS entrevistadas tiene por objeto no tanto ofrecer un itinerario político exhaustivo sino, más bien, destacar algunos rasgos compartidos en cuanto a los primeros acercamientos al movimiento y la teoría feminista, y sus intentos de incorporar la ideología y la forma de trabajo feminista a lo

³ Rogelia González Luis (Grupo de Mujeres Istmeñas *8 de Marzo*); Antonieta Vizcaíno (Centro de Estudios de la Mujer y la Familia, Cemyf, A.C.); Gabriela Gutiérrez (Casa de la Mujer *Rosario Castellanos*); Rosario Villalobos (Mujeres Unidas en torno al Género, la Equidad, y la Reivindicación MUGER, A.C.); Soledad Jarquín (*Las Caracolas*, suplemento del diario oaxaqueño *El Imparcial* y corresponsal de Comunicación en Información de la Mujer A.C., CIMAC en Oaxaca); Guadalupe Carmona (Grupo de Apoyo a la Educación de la Mujer A. C. GAEM); Margarita Dalton (fundadora del Grupo de Estudios sobre la Mujer *Rosario Castellanos*, actual investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS-Istmo).

largo de su trayectoria sociolaboral; así como identificar algunas pautas comunes en la relación de éstas con los movimientos sociales y las instituciones.

Las formas en que las entrevistadas, a través de sus experiencias vitales, han puesto en relación con su militancia feminista o en organizaciones de la sociedad civil con la esfera político-institucional, ejemplifican de alguna manera uno de los presupuestos teóricos que subyacen a esta investigación. Éste se refiere a la consideración de los movimientos sociales y el sistema político-institucional como elementos de un «continuo» que transcurre desde el Estado, las elites gobernantes y sus instituciones, hasta los grupos organizados de la sociedad civil.

La teoría contemporánea de los movimientos sociales ha llamado la atención sobre el error implícito en la separación de la acción de los movimientos sociales y la que acontece en la esfera política convencional. Y es que, lejos de constituir esferas separadas, existe una variedad de situaciones que aconsejan adoptar una perspectiva más amplia: la construcción de alianzas que traspasen las fronteras entre el movimiento social y el sistema político convencional; la persecución de objetivos y la formulación de demandas que implican la intervención del estado y sus agencias; procesos diversos por los que las acciones se trasladan del espacio de «la sociedad civil» al centro mismo del aparato gubernamental; el hecho de que ciertas características del sistema político —lo que S. Tarrow (1997) llama

⁴ Norma Reyes Terán, directora del IMO; Roberto Morga, coordinador del Consejo Consultivo del IMO; Luis Armando Serrano López, director de Investigación y Fomento del IMO.

⁵ Suplemento temático del diario local oaxaqueño *El Imparcial*, que recoge artículos de opinión, así como notas periodísticas sobre la temática de las mujeres y las organizaciones de mujeres y feministas oaxaqueñas. Consultamos la totalidad de números publicados (178) desde su inicio (octubre de 1998) hasta la fecha en que se realizó el trabajo de campo para la referida investigación (noviembre de 2003).

«estructura de oportunidades políticas»— condicionan la forma en que emergen los movimientos sociales y las características de la acción colectiva.

Por otro lado, este análisis viene a enfatizar la importancia del «factor individual» en la conformación y las características de la acción colectiva: las trayectorias personales constituyen un ingrediente fundamental de los procesos de formación de identidades comunes, generación de redes sociales y posicionamientos colectivos, todos ellos elementos centrales a la hora de abordar el estudio de los movimientos sociales.

EL «NACIMIENTO DE LA CONCIENCIA»: PRIMERAS EXPERIENCIAS DE VINCULACIÓN CON EL MOVIMIENTO FEMINISTA

Empezaremos esta sección tratando de dibujar el perfil sociocultural de las entrevistadas. En este sentido, la muestra seleccionada para nuestra investigación resulta congruente en sus características con las señaladas en numerosos estudios sobre la extracción sociocultural de las militantes feministas: en su mayoría de clase media y media-alta, con posicionamientos ideológicos de izquierda y con una formación intelectual superior a la media. Refiriéndonos específicamente a su nivel de estudios, hemos de señalar que todas las entrevistadas poseen al menos titulación superior. En cuanto al campo disciplinar, destaca la preferencia por las ciencias sociales y las humanidades (Sociología, Historia, Psicología, Antropología Social, Periodismo).

En cuanto a los procesos por los que las entrevistadas llegan a asumir una conciencia —que desemboca en una acción— feminista, éstos se producen de formas muy variadas. En las entrevistas hemos identificado dos vías preferentes de acceso a la teoría y el movimiento feminista. En primer lugar, a través de «grupos de estudio/lectura de teoría feminista». Este es el caso de aquellas entrevistadas que llegaron al feminismo motivadas por una búsqueda personal, que después fue compartida en el pequeño grupo,

conformado al principio como grupo de estudios, aunque con bastantes elementos del grupo de autoconciencia:⁶

(...) a un grupo de amigas dentro de la universidad las invito a que hagamos un grupo de estudios para ver cuál es la situación de la mujer (...) para leer los libros que estaban de actualidad, los libros que acababan de salir de la Universidad de California, libros que todavía no estaban traducidos (entrevista 6).

(...) y ahí fue como empezamos, junto con otra amiga a la que conozco casualmente, a gestar la idea de que teníamos que juntarnos las mujeres periodistas para hacer especies de círculos de estudio, teníamos que leer mucho (...) Quisimos armar ese círculo de estudios (...) trabajábamos lo de la profesión y leíamos libros, era todo casi autodidacta (...) (entrevista 3).

En segundo lugar, es significativo el caso de aquellas entrevistadas que tuvieron sus primeros contactos con el feminismo a través de células, con frecuencia ligadas al movimiento trotskista que operaban en el espacio universitario. El inicio de la trayectoria de militancia social en «grupos estudiantiles ligados a la izquierda» (por aquel entonces, “revolucionaria”), desde muy jóvenes, incluso desde antes de entrar en la universidad, marca la diferencia en cuanto a las formas de contacto con la teoría y la práctica feminista: «(...) precisamente mi inicio en el movimien-

⁶ El grupo de autoconciencia constituyó una forma predominante de trabajo feminista durante la década de los setenta (el llamado «nuevo feminismo» en México, o «feminismo de segunda ola»). Estos grupos se caracterizaron por una orientación hacia el análisis de la condición social de las mujeres, utilizando una metodología en la que, partiendo de las propias experiencias personales, se trataban de establecer vínculos entre esta experiencia privada-personal y la estructura social y política. El lema «lo personal es político», fue durante estos años la bandera que guio las formas organizativas y la acción colectiva del movimiento feminista.

to feminista fue en la universidad (...) me propusieron que participara en una célula de trabajos con mujeres (...) era un movimiento grande que es el trotskismo, y que eran parte del Partido Revolucionario de los Trabajadores [PRT]» (entrevista 2).

Es interesante resaltar aquí que la experiencia de militancia en partidos políticos de izquierda, no estuvo exenta de conflictos. «Muchas mujeres del PRT salieron a formar grupos autónomos, que era en aquella época, te estoy hablando de los 70 más o menos, 70 o 80, era la efervescencia de los grupos autónomos, incluso muchos dejaron de militar para dedicarse al trabajo específico del feminismo» (entrevista 1).

Las luchas por la autonomía del trabajo y la organización feminista en el seno de partidos políticos de izquierda, el PRT,⁷ entre ellos, tienen su paralelismo en las dificultades que encontraron aquéllas que se insertaron en organizaciones civiles —en su mayoría organizaciones mixtas—⁸ para dotar de especificidad al trabajo con mujeres.

Para muchas, la frustración y las dificultades a las que se enfrentaron para desarrollar una línea específica de trabajo desde la perspectiva de género en estas organizaciones mixtas, las llevaron al convencimiento de la necesidad de crear una organización específica o insertarse en alguna ya formada, pero que trabajase «(...) con mujeres, para mujeres, y desde la misma visión de las mujeres» (entrevista 2).

LA IDENTIDAD FEMINISTA Y LOS CONFLICTOS DE AUTO DEFINICIÓN

Más allá de las distintas experiencias de vinculación con el pensamiento y la acción colectiva feminista, hay un

⁷ Por su relevancia, en cuanto a la conformación de grupos feministas en Oaxaca, más adelante nos detendremos en el caso particular de este partido político.

⁸ Con el término «organizaciones mixtas», hacemos referencia a aquellas organizaciones que no asumen la perspectiva de género como eje fundamental de sus acciones y temáticas de trabajo.

acuerdo fundamental que se convierte en un punto de partida para posteriores reflexiones o acciones: la existencia de una realidad discriminatoria contra las mujeres. Esta «experiencia en la desigualdad» podría identificarse como uno de los componentes básicos, un punto de partida imprescindible para la asunción de la identidad feminista.⁹

Esto nos lleva a una cuestión que resulta de enorme interés a la hora de dar cuenta de las trayectorias personales y políticas de las entrevistadas: la forma en que éstas se presentan a sí mismas utilizando diversas categorías identitarias, entre ellas el «ser feminista». Hay que tener en cuenta que una de las principales reivindicaciones históricas del movimiento feminista ha sido precisamente la resignificación de la identidad social de las mujeres, deva- luada por la cultura dominante.¹⁰

En el caso concreto de las entrevistadas, se observa una clara evolución: desde posiciones de búsqueda de una identidad personal diferenciada del modelo social de mujer (y la «mística de la feminidad») que chocan con una resistencia a asumir la autodefinición con la etiqueta —tan «cargada» simbólicamente— de “feminista”; pasando de preferencia por la identificación en función de otros criterios sociales que en aquel entonces se entendía que se antepoñían al género (clase social, ideología política, etnicidad, etc.), hasta posicionamientos de clara identificación con el feminismo. La cita que reproducimos a continuación puede ser ilustrativa de este proceso de progresiva asunción de la identidad feminista:

⁹ Marcela Lagarde (1998) alude a cuatro procesos básicos para la asunción del feminismo: junto con el ya mencionado (la «experiencia en la desigualdad»), el desarrollo de la conciencia como resultado de compartir la experiencia con otras (el componente de la «participación social»), la crítica al androcentrismo en la formación del pensamiento y la política moderna (un componente de reflexión y crítica teórica) y, por último, la opción por un pensamiento y una política feminista (un componente de creación de un pensamiento «de ruptura epistemológica, cultural, normativa, simbólica y de la lógica política»).

Aunque yo en el setenta todavía me consideraba más que feminista, marxista, leninista, comunista, etc., me consideraba más de ese tipo de persona que pensaba en la revolución, que pensaba en que había que cambiar el mundo en su totalidad (...) Fue después, durante la década de los setenta, que tomé una conciencia más de género, de decir: «bueno, yo no soy obrera, campesina, pero sí soy mujer y sí hay reivindicaciones de las mujeres» (...) Entonces yo di como un salto hacia una conciencia mucho más feminista (entrevista 6).

En distintas ocasiones, hay un reconocimiento claro de la evolución positiva de las actitudes sociales con respecto al discurso y a las reivindicaciones feministas. Se trata de un proceso de progresiva —aunque parcial— «legitimación social de los discursos feministas» en Oaxaca. Así, las “pioneras” relatan unos comienzos de fuerte rechazo y/o incompreensión, la respuesta social «esperable» ante la expresión pública de disidencia con respecto al modelo hegemónico de mujer, y la defensa de una identidad y unos valores que amenazaban algunos de los cimientos básicos de la sociedad.

¹⁰ N. Fraser (2001) describe cómo el feminismo —especialmente una de sus vertientes— ha adoptado todo un conjunto de estrategias que ella define como «políticas del reconocimiento». Estas estrategias se orientan a enfatizar el carácter construido de las identidades sociales, buscar la producción de una cultura autoafirmativa propia, mostrar la diversidad interna a la categoría «mujer» y neutralizar los patrones culturales institucionales sobre la capacidad de las mujeres como agentes de cambio social. Consciente de los peligros —«desplazamiento» y «cosificación»— ligados a la adopción de una «política de identidad» de corte simplista, propone para el feminismo una combinación de *política de reconocimiento* y *redistribución*: la lucha por equidad en la distribución de los recursos y las oportunidades sociales, económicas y políticas, combinada con la lucha en la esfera cultural por la legitimidad y el reconocimiento de la diferencia sexual.

(...) ha sido una lucha horrible. Hace veinticinco años cuando decíamos esto, cuando yo en la universidad me paraba y hablaba del género, del ciclo de vida de las mujeres, de la diferencia, se rieron de mí (...) nos consideraban como un grupo de choque, un grupo de mujeres radicales dentro del movimiento feminista. Defender esos temas en Oaxaca, defender el aborto, era como una cosa nunca antes vista y también era una cosa que consolidaba una animadversión de varias personas contra nosotras, sobre todo la gente muy cercana a la iglesia, muy conservadora (entrevista 6).

El proceso de legitimación del discurso feminista ha ido acompañado por otro de «diversificación de los espacios de acción» desde los cuales ejercer el cuestionamiento de las desigualdades de género. Este último ha dado lugar al nacimiento de nuevas formas de expresión de la identidad feminista y al surgimiento de nuevos conflictos —o su resignificación— relacionados con ellas. Conflictos que se plasman en dificultades para el reconocimiento de las posiciones asumidas por «otras»,¹¹ especialmente aquellas que se insertan en espacios que anteriormente se identificaron como lugares «claves» de la dominación patriarcal —partidos políticos, instituciones gubernamentales, espacios académicos, etc. El discurso de una de nuestras entrevistadas así lo refleja:

(...) porque las mujeres de los partidos se dicen feministas, o sea, no son las ONG las únicas quienes dan la membresía, ¿quién se las da?, no somos las únicas, las mujeres de las ONG o las militantes de izquierda, las que tenemos el título de feminista, también las otras, también las institucionales,

¹¹ Marcela Lagarde (1998) describe así los conflictos por el reconocimiento de la identidad feminista: «la conciencia feminista avanza de manera fragmentaria, aún remite a la particularidad: cada feminista se inserta en espacios simbólicos particulares no siempre relacionados, y/o no se identifica con lo que otras hacen en otros espacios».

también las de las secretarías pueden ser feministas si ellas se asumen como tales, las del PAN, las del PAN son feministas (entrevista 1).

Vemos aquí cómo el feminismo se ha transformado también, en el ámbito concreto de Oaxaca, en un conjunto heterogéneo y a veces contradictorio de prácticas y frentes de lucha, que trata de llevarse a múltiples espacios (partidos políticos, instituciones públicas, organizaciones civiles, instituciones académicas, etc.). Los conflictos identitarios provocados por la «diversificación», reflejan cómo ésta ha sido interpretada en el interior del feminismo de forma contradictoria: bien como una “ganancia” (en términos de visibilidad, capacidad de interacción con la esfera político-institucional, difusión social del discurso feminista, etc.), bien como fragmentación del proyecto sociopolítico feminista (con el riesgo de integración/cooptación por el sistema).

Y esto último nos lleva directamente a otra de las cuestiones que da continuidad a las trayectorias vitales de las entrevistadas: la cuestión de la participación en el sistema político más convencional, en especial a través de las experiencias de pertenencia a partidos políticos e instituciones del ámbito gubernamental.

LAS RELACIONES CONFLICTIVAS CON LOS AGENTES DEL SISTEMA POLÍTICO CONVENCIONAL

Las experiencias de participación en partidos políticos e instituciones gubernamentales constituyen un eje de análisis muy relevante, por cuanto condicionan de forma importante los posicionamientos frente al ámbito de lo público-político. La variable «experiencia política previa» —en sentido amplio: militancia en otros movimientos sociales, en partidos políticos o en organizaciones gubernamentales— resulta fundamental a la hora de conformar las estrategias y el carácter del movimiento feminista y de mujeres frente al panorama de lo público-político.¹²

En cuanto a la actitud y experiencia de participación en el espacio político convencional, habría que comentar que gran parte de las entrevistadas han tenido o tienen una participación directa en esta esfera. Entre éstas, encontramos dos tipos de trayectorias: en primer lugar, la de aquellas que se insertaron en partidos políticos de izquierda, el PRT en este caso, desde edades muy tempranas.¹³ Éstas, con una larga experiencia de participación, calificaron la etapa «militante» como muy positiva en cuanto a formación teórica, y un espacio fundamental de entrenamiento en la esfera política:

(...) empecé a militar en el PRT, fue una experiencia que si en estos momentos tuviera que volver a vivirla la viviría, puedo decir que es el partido que me dio toda la sabiduría teórica y la posibilidad de conocer la vida política de mi país y del mundo, y yo me formé en el PRT, toda la cuestión teórica la tuve ahí, es mi madre pues en la política (...) Yo milité en el PRT durante 11 años (entrevista 1).

¹² La investigación acerca de los movimientos sociales ha contribuido a legitimar la importancia de los «factores subjetivos» en el estudio de éstos. Estas líneas de investigación han destacado la relevancia de la variable «experiencia previa» como un factor que contribuye al «empoderamiento» de las y los participantes, en dos sentidos: psicológico (ampliando la capacidad para asumir los riesgos de la acción colectiva) y político (promoviendo la adquisición de capacidades y experiencias útiles para futuras militancias, y contactos con redes informales y de activistas). Aquí queremos hacernos eco de estos análisis, considerando las experiencias previas como factor fundamental a la hora de interpretar las trayectorias políticas de las integrantes del movimiento feminista y de mujeres.

¹³ Hay que recordar aquí que, especialmente durante las décadas de los sesenta y setenta, se dio una tendencia generalizada entre los partidos políticos de izquierda a incorporar a las mujeres en sus bases. La visión básica que inspiraba esta estrategia solía descansar en un intento de construcción de un frente “de masas” de mujeres que pudiera ser incorporado a la “lucha revolucionaria”. La introducción de las demandas feministas en la agenda política de estos partidos no corrió la misma suerte,

En segundo término, encontramos la trayectoria de aquellas que no deciden insertarse en el espacio político convencional hasta una vez entradas en la edad adulta, «cuando surge la posibilidad de crear un partido,¹⁴ yo me integro de lleno. Nunca pensé en ser candidata, no me interesaba porque tengo un trabajo académico que me interesa más» (entrevista 6).

Como vemos, la entrada al ámbito de la política se realiza de formas y por circunstancias variadas, que no siempre guardan relación con las reivindicaciones feministas; con una clara diferencia entre una y otra trayectoria: para aquellas que militaron desde una edad temprana, esta militancia obedecía a lo que alguna denominaba una «mística militante».

(...) era un compromiso, no estabas por una paga, no estaban por lo económico, estabas realmente porque tú creías en la revolución y creías que el mundo tenía que cambiar, y que tú estabas aportando, que tú eras un elemento fundamental para ese cambio, eso nos lo creíamos los militantes y las militantes (entrevista 1).

En el caso de la segunda de las trayectorias comentadas, la inserción en un partido político, va acompañada de una necesidad de legitimar esta participación por la vía de la diferenciación (en las formas de organización, más democráticas y equitativas, y las temáticas defendidas) con respecto al resto del panorama convencional de los partidos políticos: «creo que nuestro partido planteó una serie de programas y posibilidades de acción política sobre todo “diferentes” a los otros partidos» (entrevista 6).

encontrando a menudo fuertes resistencias por parte de sus compañeros, que entendían las “cuestiones feministas” supeditadas a los lineamientos prioritarios del partido.

¹⁴ Hace referencia al partido *México Posible*, donde la entrevistada participó como candidata (la cursiva es mía).

En cualquier caso, se trata de intentos para superar posibles conflictos entre la identidad feminista y la militancia en partidos políticos, una de las cuestiones que ha sido en especial conflictiva en momentos anteriores del movimiento feminista: «la llamada doble militancia».¹⁵

En cuanto a las experiencias de «participación en la esfera de lo gubernamental», varias de las entrevistadas se han desarrollado en algún momento de su trayectoria laboral en instituciones de la administración pública. Estas trayectorias apoyan de manera clara la necesidad de adoptar un enfoque integrador a la hora de abordar las relaciones entre los movimientos sociales y la esfera político-institucional, enfoque que ha constituido uno de los puntos de partida teóricos de esta investigación.

De su participación en instituciones gubernamentales, algunas extrajeron una experiencia de mucha frustración con respecto a las posibilidades de transformación de las estructuras y la jerarquía de priorización de temáticas que se trabajan en este tipo de instituciones, y una clara conciencia de las dificultades para incorporar la problemática específica de las mujeres:

(...) pero ahí [en el Instituto Nacional Indigenista] observábamos que estaba toda una estructura muy formal y que la voz de las mujeres nunca aparecía, y si aparecía era en

¹⁵ Los debates acerca de la «doble militancia», esto es, la posibilidad de combinar la militancia feminista con la participación en algún partido político, protagonizaron durante décadas la discusión en el seno de los movimientos feministas. La cuestión central que estaba en juego en estos debates era la de la autonomía de la ideología y la lucha feminista. Para las detractoras de la «doble militancia», la propia naturaleza de lucha feminista exigía la independencia de los partidos políticos y demás agentes del escenario político convencional, incluidas las instituciones. Otras, valorando las posibilidades en términos de eficacia política y difusión social de las ideas feministas, defendían la militancia en partidos políticos basándose en un argumento de corte utilitarista: estos espacios constituían recursos externos de gran valor a la hora de introducir sus demandas en la agenda política.

asuntos generales o era al último momento y siempre quedaban a la zaga, siempre era en último lugar lo que las mujeres necesitaban (...) fue muy difícil porque tuvimos que nadar contra corriente (...) entonces hacerles esta propuesta era: «bueno, si ahí caben las dos, caben hombres y mujeres, por qué se va modificar», o haciendo chistes tan estúpidos como: «pues entonces también va a ver un fondo para niños y un fondo para ancianos, y un fondo para ancianas», bueno digamos esta parte que fue difícil (entrevista 2).

Hay que aclarar aquí que las experiencias relatadas deben matizarse en función del contexto temporal: hace más de 20 años, cuando la perspectiva de género era una gran desconocida desde el punto de vista institucional y cuando las propuestas feministas carecían de la legitimidad de la que gozan ahora.

Para otras, sin embargo, el paso a la esfera institucional se hizo sin mayores conflictos: «no [no hay contradicción], nosotras veíamos que era una posibilidad de hacer una acción política determinada, muy pragmática» (entrevista 6).

En el último caso, la principal argumentación ofrecida para explicar la entrada al ámbito de lo institucional-gubernamental, enfatiza las oportunidades de cambio social “desde adentro” y el mayor impacto social de las acciones llevadas a cabo desde las esferas de toma de decisiones. Se trata de una visión «pragmática» de esta participación, en la que se revaloran posibilidades que la esfera gubernamental-institucional ofrece de cara para ir tejiendo un entramado de relaciones sociales de alto nivel. Este último es un factor coadyuvante en el argumento de que es desde las esferas de poder —en este caso, instituciones gubernamentales— desde donde es posible ejercer una mayor influencia política para el movimiento.

Es necesario aclarar aquí que esta experiencia no es generalizable al conjunto de las entrevistadas, que, aun hoy en día, en su mayoría muestran bastantes resistencias

a integrarse a la esfera de las instituciones gubernamentales. Las razones no sólo se encuentran en el lado de las instituciones gubernamentales, sino que también debemos hablar de resistencias desde los mismos grupos de mujeres, que, bien anticipando el carácter de ciertas instituciones, bien por conflictos directos con ellas, privilegian el trabajo con unas y rechazan la colaboración con otras. Se trata de un proceso «selectivo» en el que se manejan diversidad de criterios. Así lo expresaba una entrevistada, «frente a las instituciones hay mucha resistencia. Hay mucha resistencia de los grupos a incorporarse al trabajo de las instituciones, pero no en todas las instituciones» (entrevista 3).

Lo interesante, en este caso, sería identificar los criterios que guían estos procesos de selección. Para una aproximación a éstos, vamos a detenernos a continuación en la exposición de las argumentaciones que se esgrimen para explicar el rechazo de algunos grupos a implicarse en el escenario político convencional.

En primer lugar, encontramos un rechazo inicial que se justifica por la vía de una «argumentación etápica», aludiendo a la necesidad de completar una fase previa de consolidación de la propia identidad como grupo (intra), antes que adentrarse en la “jungla de la política” —identificada como espacio de dominación patriarcal por excelencia— y poniendo a prueba de manera riesgosa una identidad externa aún no asentada:

(...) estábamos germinando, no habíamos consolidado nuestra fuerza, nos sentíamos bastante, este, eh..., no quiero decir débiles, pero sí nos sentíamos bastante tiernas, en el sentido de una planta, pensando en esa metáfora. Estábamos apenas empezando a consolidar algún tipo de conciencia alrededor de lo que era nuestro grupo, pero todavía no teníamos la fuerza como para pensar en un partido político (entrevista 6).

Una segunda argumentación, bastante frecuente entre las entrevistadas para esta investigación, hace alusión a lo

que hemos denominado el fenómeno de la «amenaza de la cooptación». Como han demostrado numerosas investigaciones, éste no es un fenómeno privativo de los movimientos feministas y de mujeres, sino que se relaciona con uno de los dilemas que afectan a los movimientos sociales en general: lo que algunas autoras denominan «la amenaza de la asimilación».¹⁶

Podemos afirmar que este argumento ha sido uno de los factores más poderosos a la hora de alejar al movimiento feminista de los espacios gubernamentales-institucionales, en el pasado reciente. La fuerza de esta amenaza ha llevado a algunos grupos a rechazar tajantemente la relación con las estructuras gubernamentales, sus instituciones y los partidos políticos, entendiendo que ésta “contaminaba” su capacidad de autonomía, y el carácter de sus reivindicaciones. En la cita que se reproduce a continuación vemos reflejadas ambas caras del fenómeno: la anticipación de la intención “cooptadora” por parte del gobierno, y la apuesta por una forma de organización independiente que no esté sometida a la mediación de partidos políticos, o instituciones gubernamentales:

Es más, le teníamos miedo a acciones que fueran con el gobierno, porque sabíamos que cualquier cosa que hiciéramos en ese momento nos podría “chupar”, volver parte del *stablishment* y en ese momento estábamos concientes de que no era lo que queríamos. Pensábamos que podíamos incidir más “desde afuera” y sobre todo consolidando la conciencia personal (...) (entrevista 6).

Dando un paso más, algunas de las entrevistadas elevaban la amenaza de la cooptación a la categoría de proyecto

¹⁶ La socióloga peruana Virginia Vargas, aplicándolo al movimiento feminista latinoamericano, se refiere a éste como el «dilema de la inclusión sin sumisión».

estatal, una estrategia más de control y desmovilización de la sociedad civil:

Yo me acuerdo que cuando estaba en el Sindicato de la Universidad Pedagógica Nacional, éramos la parte académica, éramos un sindicato muy crítico, finalmente varias de las que estábamos ahí en el sindicato terminaron con puestos dentro de la misma institución y perdiendo toda la “ideología y filosofía” de su formación (entre comillas), y creo que es como una estrategia del gobierno que ha implementado durante años y que le ha funcionado (entrevista 5).

Como vemos, a las entrevistadas no se les escapan las formas de cómo opera éste, con estrategias de control más difusas y, por tanto, más eficaces que la represión directa. Esta percepción está fundamentada en una experiencia «real», el funcionamiento del sistema político, desde luego que en el pasado reciente, aunque todavía persiste.

Otra de las argumentaciones para explicar el rechazo a la colaboración con instituciones o partidos políticos, hace alusión al temor a que éstas «utilicen» el conjunto de conocimientos acumulados y el trabajo realizado durante décadas por los grupos y organizaciones de mujeres. Este argumento es el que hemos denominado aquí el de la «capitalización de los esfuerzos del movimiento».

Como veremos más adelante, en el capítulo dedicado a la evaluación de las iniciativas de institucionalización de la perspectiva de género en el estado de Oaxaca por parte del movimiento feminista y de mujeres en el estado, este argumento se repite, conectándose con el de la «falta de reconocimiento» al trabajo de las organizaciones y los grupos de mujeres.

El último grupo de argumentaciones a que vamos a referirnos está relacionado con lo que aquí hemos denominado el riesgo de la «instrumentalización de la lucha feminista». Con ello, nos referimos a un proceso por el que

las instituciones, las autoridades gubernamentales o los partidos políticos utilizan el discurso y las reivindicaciones feministas para legitimar sus propias acciones. Este proceso implica alguna forma de “tergiversación” de los objetivos y reivindicaciones propiamente feministas, y el “desplazamiento” de los mismos hacia fines distintos.¹⁷ Estos fines pueden variar: desde legitimar ciertas políticas sociales (de control de la natalidad, protección de la familia, desarrollo económico basado en la incorporación de la fuerza de trabajo femenina, entre otros), hasta utilizarlos como vehículos para mostrar su adhesión al proceso de democratización (por ejemplo, proclamando la capacidad del estado y sus instituciones para incorporar las demandas de la sociedad civil, así como su participación en los procesos de elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas).

En el caso concreto de los partidos políticos, la atención de éstos hacia las demandas de los grupos de mujeres, o su interés por incorporar en sus filas a ciertas figuras destacadas por su trayectoria a favor de los derechos de las mujeres, puede ser interpretada como un intento de incrementar sus posibilidades en los procesos electorales. En todos los casos, la atención de las instituciones gubernamentales o los partidos políticos a las reivindicaciones de los grupos y organizaciones de mujeres es percibida como un “medio”, y no siempre como reivindicaciones susceptibles de atención en sí mismas: «Me dijo que si no quería participar en el PRI, pero yo le dije que no (...) Yo creo que él estaba interesado en eso ya. Sí, pensaba que se podía sacar rentabilidad [política], por supuesto (...) [los partidos políticos] empiezan a utilizar a los grupos de mujeres que no todos son feministas» (entrevista 6).

¹⁷ El fenómeno de la «instrumentalización» del discurso, referido al feminismo latinoamericano, ha sido acertadamente descrito por Sonia E. Álvarez (1999), quien alerta sobre lo que ella denomina procesos de «desplazamiento instrumentalizado de los discursos feministas hacia fines no feministas, por parte de los estados neoliberales».

Con este último punto damos por finalizada la cuestión de las relaciones de las organizaciones de mujeres y feministas con los agentes del sistema político estatal. Más adelante volveremos a abordar esta cuestión, refiriéndola específicamente a las relaciones de éstas con el IMO. Por ahora, sólo hay que recalcar cómo estas relaciones están muy marcadas por una cierta «conceptualización» del contexto político, que acaba erigiéndose como uno de los factores explicativos de las resistencias de éstas a implicarse en la actividad de las instituciones gubernamentales —de alguna de ellas— y de la desconfianza hacia los partidos políticos.

SEGUNDA PARTE. EL MOVIMIENTO FEMINISTA Y DE MUJERES EN OAXACA. NOTAS PARA UNA CARACTERIZACIÓN DE SU DIMENSIÓN POLÍTICA

EN ESTE APARTADO VAMOS A CENTRARNOS EN LA CUESTIÓN DE LOS orígenes, las características y las estrategias colectivas de las organizaciones y grupos feministas y de mujeres en el estado de Oaxaca. No se trata de realizar un análisis exhaustivo, que excedería con mucho los objetivos de esta investigación, sino de resaltar aquellos aspectos que puedan aportar elementos útiles para la mejor comprensión de sus posicionamientos con respecto a los poderes públicos del estado.

Comenzaremos con una delimitación analítica de las categorías movimiento feminista y movimiento de mujeres, para pasar después a trazar a grandes rasgos las tendencias de evolución del movimiento desde la aparición de los primeros grupos hasta la actualidad. En un tercer momento, abordaremos los discursos de las entrevistadas en torno de los rasgos característicos del movimiento en el estado de Oaxaca, centrándonos en un aspecto concreto de éstas: las estrategias frente a las instituciones y las autoridades gubernamentales. Posteriormente, realizaremos un recorrido por las experiencias recientes de constitución

de instancias de coordinación de las organizaciones y grupos feministas, para cerrar el apartado aludiendo a los retos que sus integrantes identifican.

ALGUNAS ACLARACIONES PREVIAS: MOVIMIENTO FEMINISTA CONTRA MOVIMIENTO DE MUJERES

Antes de comenzar con el análisis, creemos conveniente detenernos a argumentar las razones por las cuales en esta investigación no hemos considerado conveniente realizar la distinción movimiento feminista/de mujeres.

Quisiéramos empezar con una aclaración, por lo demás pertinente en cualquier investigación que tenga por objeto el estudio de un «movimiento social». Y es que esta categoría debe ser entendida aquí como una «construcción analítica», a la que dotamos de una unidad, en cierto modo “ficticia”, pero de gran utilidad desde el punto de vista analítico. En este trabajo hemos tratado de ser fieles a los consejos de Melucci,¹⁸ procurando enfatizar la complejidad y diversidad interna presente en todo movimiento social, por más que su acción colectiva «se nos aparezca» más o menos unificada.¹⁹

En cuanto al concepto «movimiento de mujeres», para el caso de México, nos parece adecuada la definición de María Luisa Tarrés (1995), quien se refiere a él como aquél que, no limitado a los grupos específicamente feministas, se extiende «al conjunto de organizaciones y movilización femenina que comparten una perspectiva de género que ha ido configurando una relación entre ellas».²⁰ Éste se caracteriza por una composición relativamente heterogénea (obreras y empleadas, campesinas, mujeres de sectores popu-

¹⁸ Alberto Melucci, «La acción colectiva como construcción social», 1991.

¹⁹ Estamos de acuerdo con este autor cuando afirma que la tarea del análisis sociológico es precisamente deconstruir esa supuesta “unidad”: «(...) La acción colectiva no es un fenómeno unitario. La unidad, en caso de que existiera, debe ser abordada como un resultado, y no como un punto de partida», Alberto Melucci, 1991.

lares urbanos e indígenas) y formas organizativas dirigidas a la consecución de diversas demandas relacionadas con la satisfacción de las «necesidades prácticas».

El «movimiento feminista» constituye una categoría extremadamente compleja de definir. Nuestra posición a la hora de abordar la tarea de delimitar conceptualmente a qué nos referimos cuando hablamos de «feminismo», queda explicitada en dos puntos:

- Primero, que toda aproximación al feminismo como movimiento social ha de hacerse desde un enfoque dinámico, dando cuenta de las transformaciones internas, y la interacción con el medio sociopolítico y cultural. Estamos con algunas investigadoras,²¹ cuando insisten en la necesidad de «contextualizar» cualquier aproximación al estudio del movimiento feminista. En nuestra investigación vamos a hacernos eco de estas propuestas, insistiendo en la conveniencia de realizar un análisis previo del marco político-institucional concreto a la hora de abordar las relaciones entre el movimiento feminista y la esfera gubernamental. Por ello, porque «el contexto también cuenta»²², la cuestión de la influencia del contexto político oaxaqueño en las estrategias y posicionamientos del movimiento feminista y de mujeres en el estado, constituye uno de los ejes subyacentes de este estudio.
- Segundo, que no se puede hablar ya de “feminismo”, en singular, sino de feminismos. Esta es una de las premisas fundamentales que se repiten en textos y artículos, por

²⁰ En María Luisa Tarrés, Marta Lamas, Alicia Martínez y Esperanza Tuñón (1995), pág. 13.

²¹ Los trabajos de Sonia E. Álvarez, a los que venimos haciendo referencia a lo largo de este informe, son un buen marco de referencia en este sentido.

²² Aquí hemos jugado con el título del artículo de Mary Dietz (1990): «El contexto también cuenta».

parte de teóricas y analistas, y también de las propias activistas. Las corrientes teóricas, los múltiples espacios y formas de activismo, las formas diversas de expresión y las distintas estrategias, hacen hoy incorrecta una visión del feminismo como un fenómeno unidimensional. Esta diversidad interna, aunque enriquecedora, ha complicado los intentos de construir frentes unificados de lucha y ha provocado no pocos conflictos en el interior del movimiento feminista.

Tomando en consideración estas precisiones, hemos utilizado uno de los criterios posibles para abordar la delimitación analítica del concepto: los «espacios» en los que desarrollan su actividad las feministas. En una primera aproximación habría que distinguir tres espacios preferentes de acción colectiva feminista en el momento actual: activistas en el movimiento social, académicas, y aquellas que desarrollan su acción en el marco de las instituciones del estado.²³

Desde el punto de vista de los espacios de acción, nuestras entrevistadas se sitúan de preferencia en el primero —aunque algunas hayan transitado en algún momento los espacios académicos o institucionales. Éste incluye a ONG, asociaciones y demás organizaciones de “la sociedad civil”. Hay que aclarar que todas ellas asumen la perspectiva de género como principio fundamental de su actividad, por diversas

²³ A pesar de que a primera vista la delimitación analítica entre estas categorías parece clara, en la realidad ésta dista mucho de ser sencilla. Y ello, en primer lugar, porque existen en el interior del movimiento conflictos en torno a la inclusión y reconocimiento de algunas de las categorías como parte del “feminismo” —especialmente controvertidas son las posiciones de aquellas que optaron por un trabajo en las instituciones gubernamentales. En segundo lugar, la delimitación de las integrantes de cada uno de los colectivos resulta sobre todo difícil en la práctica. Las trayectorias personales de las entrevistadas para este estudio ejemplifican la amplia variedad de intersecciones que podemos encontrar.

vías (salud sexual y reproductiva, desarrollo comunitario, combate a la violencia contra las mujeres, capacitación laboral, etcétera).

Más allá de esta característica común, la distinción entre movimiento feminista y movimiento de mujeres, en este caso concreto, resulta compleja, ya que las organizaciones que la componen combinan objetivos y prácticas que podríamos caracterizar como propiamente feministas, con otras que entrarían más en la categoría de movimiento de mujeres. Las organizaciones no siempre se presentan con el adjetivo de “feministas”, sino más bien por la vía de un trabajo «de mujeres dirigido específicamente a las mujeres» aunque en lo individual, la mayoría de las entrevistadas sí utilicen el calificativo como seña de identidad.

Por otro lado, aunque somos conscientes de que estamos ante un movimiento social con componentes diversos: culturales, políticos e ideológicos, en este trabajo hemos privilegiado una dimensión particular del mismo, la «dimensión política». Obviamente, ello excluye del análisis aspectos fundamentales de la acción colectiva feminista y de las mujeres oaxaqueñas, pero tal decisión es necesaria si se pretende, como es nuestro caso, analizar las relaciones de ésta con los procesos estatales de institucionalización de la perspectiva de género.

Una vez realizadas estas aclaraciones, abordaremos ahora el análisis de los discursos de las entrevistadas sobre el estado actual del movimiento de mujeres y feminista en Oaxaca.

LA HISTORIA RECIENTE: DEL «PEQUEÑO GRUPO» A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MOVIMIENTO

La caracterización de las dinámicas que conforman el panorama actual del movimiento en Oaxaca pasa por el reconocimiento de la importancia que tuvieron los grupos “madrugadores”.²⁴ En este sentido, es generalizada la referencia al Grupo de Estudios sobre la Mujer *Rosario Castellanos*,

como el grupo pionero en la introducción de las temáticas y el trabajo con mujeres en el estado de Oaxaca. Dicho Grupo, que nació a finales de 1977, cuenta con una trayectoria consolidada de trabajo y un reconocimiento a escala nacional. Asimismo, en las fechas en que se creó el círculo de estudios *Rosario Castellanos*, en Oaxaca comenzaron a operar diferentes grupos de mujeres ligadas al PRT. Dicho partido, de ideología trotskista, contemplaba entre sus propuestas políticas la “liberación de la mujer”, promoviendo la formación de grupos de mujeres que, si bien no tenían por aquel entonces una clara conciencia feminista, sí nacieron con la intención de trabajar con mujeres.²⁵ En el caso de Oaxaca, se formaron grupos como la Comisión Pro Liberación de la Mujer, creada en 1977. Lamentablemente y, a diferencia de sus compañeras del *Rosario Castellanos*, el grupo Liberación tuvo una vida muy corta, desapareció un año y medio más tarde.

Desde estos inicios, hasta el momento actual, habría que hablar de distintas tendencias que han configurado el panorama que encontramos hoy: diversidad de organizaciones civiles feministas y de mujeres con gran peso y una trayectoria consolidada en el estado (entre ellas, habría que destacar: Casa de la Mujer *Rosario Castellanos*, Cemyf,

²⁴ Concepto utilizado por Tarrow (1997) para referirse a aquellos grupos iniciadores de la acción colectiva cuya actividad temprana genera una ampliación de las oportunidades para todos los demás grupos. La relevancia del análisis de la actividad de los “madrugadores” viene dada no sólo por su carácter pionero, sino especialmente por los efectos que estas primeras acciones tienen sobre el sistema general.

²⁵ El PRT es quizá un caso excepcional en el panorama general de los partidos políticos mexicanos desde el punto de vista de la preocupación por integrar las demandas feministas en la estructura y la actividad del partido. Desde sus orígenes, apenas a dos años de su creación —fruto de la unificación de diversas corrientes trotskistas— en 1977 constituyó la Comisión Pro Liberación de la Mujer, que operaba en el ámbito federal —en el Comité Central— y en los contextos regionales. Un año más tarde, en 1978, se crea la Coordinadora Nacional de Mujeres, que tuvo por objeto

GAEM, Grupo de Mujeres Istmeñas *8 de Marzo*, Idemo,²⁶ Centro de Apoyo a las Mujeres Violadas); grupos en el ámbito académico (Grupo Universitario de Apoyo a la Mujer de la Universidad Autónoma *Benito Juárez* de Oaxaca); grupos locales representantes de organizaciones de mujeres o mixtas que operan a escala nacional y, organizaciones mixtas (populares, indígenas, religiosas, de derechos humanos y organizaciones políticas y sindicales) que empiezan a perfilar entre sus líneas de trabajo una específica de promoción de la equidad entre los géneros. En definitiva, un panorama de sociedad considerablemente organizada que cubre una amplia variedad de situaciones sociales.

Una de las tendencias más destacadas de evolución en las últimas décadas, el proceso de «institucionalización»²⁷ de los grupos feministas y de mujeres, es también aplicable al caso oaxaqueño. La incidencia del fenómeno de la institucionalización de los grupos de mujeres en el estado se

la coordinación de los ámbitos nacional y local la elaboración de planes de estudio y grupos de trabajo político feminista, así como constituir nexos con las organizaciones de mujeres y fomentar su presencia en los sindicatos. El año 1981 constituye un verdadero punto de inflexión con respecto a las dinámicas internas del partido en relación con las mujeres y el feminismo. Es en este año que la llamada Fracción Nacional de Trabajo Feminista del PRT, reelabora la cuestión de las relaciones entre los grupos feministas y el partido, estableciendo la necesidad de promover la «auto-organización» de las mujeres, con planteamientos de defensa de la autonomía del feminismo y las reivindicaciones de las mujeres con respecto al partido [información extraída de Cristina González (2001)].

²⁶ Iniciativas de Desarrollo para la Mujer Oaxaqueña, A.C.

²⁷ Este fenómeno hace referencia a un conjunto de procesos por los cuales los grupos y colectivos de militantes se transforman en organizaciones con una estructura formal —frente a la “falta de estructura” o estructuras informales—, personal especializado, un flujo de recursos más o menos estables y que desarrollan actividades o “proyectos” planificados con objetivos bien definidos. Para el caso concreto de la región latinoamericana, queremos destacar el análisis que sobre estos procesos ha llevado a cabo Sonia E. Álvarez, quien, apuntando hacia un balance contradictorio del fenómeno de la institucionalización, acertadamente acuñó el término «ongeización de los feminismos latinoamericanos» para aludir a ellos.

refleja en dos tendencias vinculadas entre sí. La primera de ellas se refiere a la progresiva conformación de grupos de trabajo y/o de estudios en organizaciones civiles constituidas²⁸ en forma. Este es el caso de la asociación de mujeres más importante en el contexto oaxaqueño, el Grupo de Estudios sobre la Mujer *Rosario Castellanos*, que en el año 1991 decidió constituirse formalmente como asociación civil y funda la Casa de la Mujer *Rosario Castellanos*. La segunda de las tendencias asociadas al fenómeno de la institucionalización del movimiento alude a una considerable proliferación de organizaciones no gubernamentales dedicadas al trabajo con mujeres, si bien muchas de ellas con fines no feministas en específico.

La creciente formalización de las estructuras organizativas del movimiento, así como la proliferación de organizaciones dedicadas al trabajo con mujeres desde una perspectiva de género, favoreció la consolidación de las orientaciones basadas en la lógica de presión hacia los poderes públicos. Esta orientación resultó ser un factor fundamental para entender las estrategias llevadas a cabo por las organizaciones de mujeres y feministas oaxaqueñas, de las que nos ocuparemos a continuación.

²⁸ Este fenómeno ha sido acertadamente caracterizado por María Luisa Tarrés (2001) como el del «paso del movimiento a la organización». Con esta expresión hace referencia a las repuestas que los grupos del movimiento feminista dan al «dilema de la institucionalización» —que no es privativo del movimiento feminista— esto es, la tensión entre una identificación como movimiento de transformación y el requerimiento de un cierto orden institucional. Estas repuestas han sido diversas, pero lo que conviene resaltar aquí es que estas formas de organización de la autoridad y el trabajo no son cuestiones menores, sino que constituyen un elemento fundamental que moldea las estrategias y posibilidades de éxito —eficacia política— y son un «factor decisivo para la definición del papel y la posición de los grupos en el sistema».

ESTRATEGIAS DE ACCIÓN: LA NECESIDAD DEL «TRABAJO POLÍTICO». CONFLICTOS EN TORNO A LAS ESTRATEGIAS “NEGOCIADORAS”

Estas estrategias muestran que las organizaciones de mujeres y feministas oaxaqueñas asumieron —no sin tensiones— la lógica negociadora y la necesidad de orientar sus acciones hacia los poderes públicos del estado. Ello es consecuente con todo un proceso en el ámbito internacional, al que se ha aludido como el paso «de la protesta a la propuesta».²⁹ Este cambio se ve reflejado muy claramente en el discurso de esta entrevistada:

El objetivo era buscar ejes de trabajo que nos permitiera apoyarnos y trabajar de manera conjunta y no solamente las banderas que continuamos con ellas ¿no? (...) sino que otras cosas que pudieran darnos avances y concretar avances y obviamente tener un bloque de participación política amplia y fuerte (entrevista 2).

En el caso concreto de Oaxaca, la «necesidad del “trabajo político”» se ha venido constituyendo como uno de los ejes básicos del discurso del movimiento feminista y de mujeres. Las argumentaciones principales a la hora de justificar la necesidad de este “trabajo político” tienen como base la consideración del «mayor impacto social» de sus actuaciones, junto con una concepción del estado en tanto que instancia con recursos valiosos para la consecución de los fines feministas: «(...) nosotras no pensamos que solamente

²⁹ Son numerosos los análisis acerca de este proceso en el interior del movimiento feminista, uno de los más conocidos es el de V. Vargas (1997), quien se refiere a él aludiendo al cambio en las dinámicas del movimiento durante los años noventa: desde una estrategia de denuncia y confrontación con los poderes públicos, característica del movimiento feminista de los años 80, a otra en la que se busca la negociación y la incidencia en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Aquí utilizamos la expresión acuñada por Marta Lamas (2001) para aludir a este proceso, refiriéndolo específicamente al movimiento feminista mexicano.

con esta propuesta nuestra desde el trabajo podemos hacer cambios, yo creo que sí tiene que haber la presión política porque así nada más no van a cambiar las cosas» (entrevista 2).

(...) mi visión era que tenemos que sentarnos con quien tiene el poder e ir ganando espacios, en el asunto que tenemos que hacer organizaciones de mujeres que hagamos política, para mí no está separada la política del feminismo, es una forma de ser, el feminismo es una forma de vida y ahí entra la cuestión política (entrevista 1).

La última de las citas reproducidas aquí apunta hacia una cuestión adicional: el reconocimiento de que la lucha por el poder («ir ganando espacios») está inscrita en la lógica misma del orden social. La cuestión para el movimiento feminista y de mujeres —como para el resto de movimientos sociales— sería cómo ejercerla sin que se diluyan las metas y los principios.³⁰

Y esto último nos lleva a otra consideración: el acuerdo fundamental en torno a la cuestión de la necesidad del trabajo político no implica que no hayan existido conflictos en torno a la idoneidad de la «estrategia negociadora», también en el contexto del movimiento feminista y de mujeres oaxaqueño. De hecho, alguna de las entrevistadas se ha hecho eco de las voces discordantes, con una posición en algunos puntos muy cercana a la sostenida por la llamada «corriente autónoma» del feminismo:³¹

³⁰ Este es uno de los principales dilemas que tiene que enfrentar todo movimiento social que persiga alguna forma de transformación. En la literatura sobre movimientos sociales encontramos abundantes ejemplos de cómo cada uno de ellos ha ido resolviendo esta cuestión. Para el caso concreto del movimiento feminista, queremos destacar el análisis que sobre este dilema —que ella denomina el «del equilibrio entre la ética y la negociación»— ha realizado María Luisa Tarrés (1993).

³¹ Esta expresión hace referencia a aquellos grupos dentro del movimiento que se definen por una defensa de la autonomía de éstos frente a las

Porque no son institucionales, no son gobiernistas, ese es su argumento (...) ellas plantean algo así de que nosotras no tenemos por qué sentarnos a negociar con nadie, o sea, que los asuntos de las mujeres no se negocian (...) que son meramente avances coyunturales, que el problema es de estructura (entrevista 1).

No obstante, hay que aclarar aquí que se trata de una posición bastante minoritaria. Siguiendo la clasificación de María Luisa Tarrés (2001) con respecto a la relación de las organizaciones no gubernamentales de mujeres con las estructuras gubernamentales,³² podríamos decir que la mayoría de las organizaciones que han participado en la investigación se sitúan en posiciones «intermedias»: si bien asumen la importancia de influir en los procesos políticos de toma de decisiones, resaltan la importancia del trabajo de base con las mujeres, «desde la sociedad civil». «(...) yo veo otra forma (...) los gobiernos tienen la responsabilidad, en este asunto de la democracia tenemos que estar inmersas. ¿Cómo?, como sea, y como sea implica dándonos el chance

instituciones del sistema político, con las que rechazan cualquier posibilidad de interlocución o negociación. En las siguientes notas desarrollamos más extensamente las posiciones de este grupo, al referirnos al debate autonomía/institucionalización.

³² La clasificación contempla tres posicionamientos de las ONG de mujeres con respecto a las instituciones gubernamentales. La primera, a partir de la concepción del sistema político como un “enemigo”, se caracteriza por una defensa a ultranza de la autonomía, un discurso radical que en parte constituye un efecto lógico de las experiencias históricas negativas: apropiación del discurso, desvirtuación y cooptación de las demandas feministas. Un segundo posicionamiento es el representado por aquellas organizaciones que buscan el equilibrio entre «lo ideológicamente correcto» y «lo posible», asumiendo lógicas negociadoras con los poderes públicos, como resultado de una valoración en términos pragmáticos de las posibilidades que ofrecen para la puesta en práctica de sus proyectos. La tercera categoría contiene planteamientos cercanos al «grupo de presión»: para estas organizaciones la negociación y la influencia directa en las políticas públicas constituye uno de sus objetivos principales (de cara a influir en los debates públicos, en la elaboración o seguimiento de programas gubernamentales, o en los procesos de toma de decisiones).

de sentarnos, las mujeres que nos interesa hacer política, a mí sí me interesa» (entrevista 1).

Además de las razones ligadas a cuestiones de eficacia o de posibilidades de influencia social a la hora de apoyar la opción por el trabajo de presión a instituciones, la última cita apunta hacia otra de las argumentaciones que sirven para justificar la orientación «política» de las organizaciones de mujeres y feministas: la responsabilidad que los poderes públicos tienen en la promoción de la equidad y la lucha contra situaciones discriminatorias:

(...) somos una asociación civil, ni es mi obligación efectivamente, con eso coincidimos con las ONG, la obligación es del Estado; entonces a quien hay que demandar es al Estado (...) porque somos una asociación que estamos trabajando y no me puede cerrar la puerta porque estamos trabajando, haciendo a veces cosas que le tocan a él (entrevista 1).

Esta cita nos da pie para hacer notar aquí cómo la argumentación de «exigencia de responsabilidades al estado», tiene su contrapartida en la tendencia actual de los estados a «delegar» parte de sus funciones —sobre todo aquellas relacionadas con las políticas sociales, entre las que se encuentran las políticas de equidad entre los géneros— en las organizaciones de la sociedad civil.³³ Como vemos, las integrantes de estas organizaciones no ignoran las razones últimas de los procesos recientes de «concertación y acercamiento» del estado a las organizaciones de la sociedad civil.

³³ Esta es una tendencia señalada por Sonia E. Álvarez (1998), que ella denomina como «el boom de la sub-contratación de las ONG». Las ONG se convierten en el «canal preferido para la provisión de servicios», en sustitución de las instituciones estatales. Esta tendencia aparece ligada a las políticas neoliberales de progresiva «retirada» del Estado de la esfera de las políticas sociales, al menos en lo que respecta a su ejecución.

Regresando a la cuestión de las vías concretas para el ejercicio de presión a las instituciones, éstas remiten al uso de una gran «variedad» de estrategias: desde la denuncia en los medios de comunicación, hasta la negociación directa con los poderes públicos.

(...) en todos sentidos puede haber una presión política. Nosotras tenemos una participación muy cercana a los medios de comunicación (...) bueno, de hecho esa sí es una estrategia, y no nada más en este grupo sino en todos los grupos con los que participamos, es esa, es como de enterar a la opinión pública, calentar el espacio y la información que demos y que recibamos también (entrevista 2).

La variedad de formas de acción colectiva es congruente con la tendencia hacia la «diversificación» de los espacios y las estrategias, que ya hemos comentado. Esto permite hablar de una combinación del trabajo en la esfera política convencional, con estrategias simbólicas —políticas de reconocimiento— y estructuras organizativas diversas, una tendencia que también encontramos en el contexto oaxaqueño.

Por último, con el propósito de unir este apartado con el que sigue, resulta muy interesante la cita que reproducimos a continuación, por cuanto nos remite a un eje central del análisis de los factores que inciden en la elección de las estrategias utilizadas por los movimientos sociales a la hora de defender sus reivindicaciones frente a los poderes públicos: el contexto político, [las estrategias para ejercer presión sobre los poderes públicos] «Han sido todas las vías del mundo..., mira, es que depende del gobierno» (entrevista 3).

EL MARCO DE ACCIÓN: OPORTUNIDADES Y RESTRICCIONES A LA ACCIÓN COLECTIVA EN EL CONTEXTO POLÍTICO OAXAQUEÑO

Nuestra insistencia en la importancia de considerar el marco político-institucional a la hora de abordar la cuestión de

las relaciones entre el movimiento feminista y la esfera gubernamental, nos lleva a caracterizar el contexto político oaxaqueño «como un factor fundamental» para la comprensión de las estrategias y posicionamientos del movimiento feminista y de mujeres en el estado.

La caracterización exhaustiva del contexto político de este estado remite a un análisis que excede con mucho los propósitos de nuestra investigación. Por ello, apoyándonos en el marco teórico ofrecido por el trabajo de S. Tarrow (1997) a la hora de analizar las dinámicas de los movimientos sociales, convenimos en que no es tan necesario describir la estructura del sistema político en su «totalidad», sino más bien especificar los aspectos «particulares» de la estructura institucional que guardan una relación directa con los movimientos sociales. Son varios los factores que estarían implicados en este análisis, pero aquí vamos a centrarnos en uno de los que a nuestro juicio resultan fundamentales: el «modelo de relaciones» entre los grupos organizados de la sociedad civil y el estado.

Las oportunidades y los modelos de interlocución adquieren una importancia fundamental por cuanto constituyen uno de los elementos del contexto político que marcan, entre otras, la independencia o dependencia de las organizaciones de la sociedad civil con respecto al poder y las instituciones. La capacidad de acción de los grupos está fuertemente condicionada por «las formas en que se organiza el poder político, y con el estilo que asumen los gobiernos y la administración pública (...) estilos que según sean hostiles o se interesen por mantener una relación con los grupos organizados cerrarán o abrirán oportunidades de interlocución».³⁴

³⁴ María Luisa Tarrés (2001) se refiere a estos «estilos de gobierno» aludiendo a un continuo entre un contexto político «hostil», caracterizado por la definición de los agentes sociales como “enemigos” y el uso de una amplia variedad de mecanismos de control —desde la eliminación física, la ruptura de redes, o estrategias simbólicas de desprestigio, aislamiento social,

En nuestro análisis, este modelo de interlocución puede definirse por dos características: la importancia de las relaciones personales, por un lado, y una cierta «institucionalización» de las relaciones entre los grupos organizados de la sociedad civil y las autoridades gubernamentales. Ambas conforman un modelo muy cercano al que F. L. Wilson (1992) describe como característico de los estados corporativistas y neocorporativistas. Las entrevistadas también coinciden en este punto: en el contexto político oaxaqueño persisten las viejas estructuras clientelares de participación y control social:

(...) el gobierno en el poder tiene una conformación muy compleja (...) padecemos mucho este asunto del grupo en el poder (...) estamos en el punto en el que existen las viejas estructuras de participación política, o sea, tu ves a los grupos campesinos, ves al magisterio, pero esas son estructuras finalmente hasta cierto punto estructuras dentro de la misma estructura de gobierno (...) entonces, yo siento que la sociedad civil todavía está muy niña, en Oaxaca seguimos siendo un niño que dependemos de que nos dirijan, que así va a ser y así es como hay que acatarlo (entrevista 5).

En cuanto a lo primero, el fenómeno del «personalismo», está presente de forma constante cuando se aborda el tema de los canales de interlocución. Al ser interrogadas acerca de los canales de interlocución, es frecuente que las entrevistadas señalen una relativa facilidad para acceder a las funcionarias y funcionarios del gobierno. Sin embargo, las vías para esta interlocución no son institucionales, sino que con frecuencia se recurre a canales informales,

etc. En el otro extremo, un régimen político «propicio», sería aquel que legitima a los actores sociales como «interlocutores» y contempla vías para la canalización institucional de la participación de las organizaciones y grupos de la sociedad civil.

relaciones personales, preferiblemente. El personalismo tiene diversidad de manifestaciones: desde la alusión de una persona determinada como factor clave del origen de todo un proceso político —la institucionalización de la perspectiva de género, en este caso—; la explicación de los conflictos entre sociedad civil e instituciones gubernamentales aludiendo a pugnas personales; o la no utilización de los canales institucionalizados de relación a favor del recurso con los contactos personales. Ello podría indicar la dificultad que encuentran algunas integrantes del movimiento feminista y de mujeres para desarrollar posicionamientos frente al poder fundamentados en lógicas más pragmáticas.

Por otro lado, cuando las relaciones se establecen a través de cauces «institucionalizados» de participación, estos comparten muchos de los rasgos que F. L. Wilson (1992) denomina «monopolios de representatividad»³⁵. No vamos a detenernos mucho en este punto, puesto que dedicaremos todo un apartado a describir el funcionamiento de una de las «instancias puente»³⁶ en que se concreta la participación institucionalizada de la sociedad civil —las organizaciones de mujeres y feministas, en este caso— en las instituciones públicas.

En definitiva, el contexto político ha marcado —es obvio— las estrategias de las organizaciones de mujeres y feministas en el estado. La inexistencia o el mal funcionamiento de

³⁵ Concepto que alude a creación de relaciones de exclusividad entre un conjunto de grupos que se seleccionan como interlocutores privilegiados con el estado y sus instituciones, acompañado de estrategias de obstaculización del acceso de nuevos grupos —o aquellas facciones más amenazantes de los ya existentes— al escenario político.

³⁶ En el contexto político descrito por Wilson, las interacciones entre los grupos y las instituciones, cuando no se producen por cauces informales —relaciones personales, principalmente— se realizan a través de una amplia gama de organismos «puente» —del tipo Consejos, Comités, Grupos de Trabajo, etc.— cuyos fines explícitos son los de reunir a las autoridades gubernamentales y a representantes de algunos de los grupos de la sociedad civil —seleccionados en forma conveniente— para consensuar medidas políticas.

las vías institucionales de interlocución, constituye un buen indicador del tipo de sistema político al que nos estamos refiriendo; un sistema de relaciones sujeto a preferencias o afinidades personales, o en el que los procedimientos institucionalizados de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas no funcionan eficazmente.

LOS INTENTOS DE COORDINACIÓN: EXPERIENCIAS DE CONSTITUCIÓN DE UNA FUERZA SOCIAL UNIFICADA

A lo largo de la década de los noventa, asistimos a un periodo de gran movilización por parte de las organizaciones de mujeres y feministas oaxaqueñas. Así lo muestran los numerosos intentos de construir espacios conjuntos de acción colectiva: desde la Coordinadora Estatal de la Mujer, primer intento de constituir un frente social unificado de organizaciones de mujeres, pasando por las Asambleas Estatales de Mujeres de Oaxaca,³⁷ hasta el Movimiento Amplio de Mujeres.³⁸ Esta movilización ha obedecido a numerosos factores que tienen que ver con procesos internos y también con una cierta estructura de «oportunidades políticas».³⁹

³⁷ Las «Asambleas» constituyeron uno de los intentos más relevantes de coordinación entre las mujeres de organizaciones no gubernamentales y representantes de las “secciones mujer” de los partidos políticos más importantes a escala estatal. La experiencia fue de gran interés, por cuanto se consiguió consensuar una agenda común de demandas a los poderes públicos, entre la que destacaba la presión por la creación de un Instituto Estatal de la Mujer.

³⁸ El Movimiento Amplio de Mujeres (MAM), se constituyó en 1999 y, hasta enero de 2003, aglutinó a un número importante de organizaciones civiles, además de «ciudadanas y ciudadanos independientes». El objetivo fundamental, de nuevo, era el diálogo entre los diferentes grupos, aunque ya con una orientación más específica hacia el “trabajo político”. La demanda de un Instituto de la Mujer, recurrente en todas las iniciativas de coordinación, fue retomada con mayor intensidad, e incluso se realizaron contactos directos con las autoridades gubernamentales con la intención de presionar para su creación.

³⁹ S. Tarrow (1997).

Quizá el más relevante de estos factores guarda relación con el impulso dado a la lógica de interlocución con los poderes públicos, resultado de la movilización nacional que acompañó al proceso de preparación y seguimiento de los acuerdos emanados de la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer. Esta movilización en el ámbito nacional se tradujo en la construcción de numerosos espacios de reflexión en los espacios estatales que reunieron también a las organizaciones de mujeres y feministas de Oaxaca. La Coordinación Nacional de Mujeres de Organizaciones Civiles «Por un milenio feminista»,⁴⁰ jugó un papel promotor fundamental en este proceso.

En los discursos de las entrevistadas, los intentos de coordinación obedecían a la necesidad de construir espacios conjuntos de comunicación e intercambio de información, dar una respuesta conjunta ante hechos coyunturales, pero sobre todo, de conformar una fuerza social visible y eficaz a través de la cual orientarse más específicamente a la realización del “trabajo político”.

(...) Yo creo que nos ha movido la necesidad de aglutinarnos en momentos, y esta misma necesidad, además un reconocimiento, un reconocer quiénes estamos, quiénes continuamos participando, quiénes podemos convocar o ser convocadas y, en ese sentido, volvemos a participar una y otra vez (entrevista 2).

⁴⁰ La Coordinadora de Organizaciones Civiles «Por un milenio feminista» nace en el año 1993 con el objetivo de impulsar la participación de las organizaciones de mujeres mexicanas en la IV Conferencia Internacional; posteriormente y con el propósito de contar con una estructura organizativa que diera continuidad al proceso, surgió la Coordinación Nacional de Mujeres de Organizaciones Civiles «Por un milenio feminista», que actualmente cuenta con una asamblea nacional de representantes de 19 estados de la República mexicana, la cual está integrada por más de 150 organizaciones del país. En Oaxaca, la representante estatal es Flor María Cervantes Rojas, coordinadora de la asociación civil GAEM.

Yo creo que ha querido cubrir eso todo, o sea han querido cubrir un espacio político, han querido cubrir un lugar donde las mujeres nos reunimos a comunicar, a ver cómo estamos y qué estamos haciendo, incluso ¿no?, porque no hay un lugar donde las organizaciones lleguemos y digamos: a ver, pues me enteré que estabas haciendo esto de casualidad (entrevista 5).

El balance de estos intentos de constituir frentes amplios de organizaciones de mujeres y feministas, es bastante contradictorio. Por un lado, y más allá de la consecución de importantes demandas, estas experiencias consiguieron dar visibilidad social al movimiento y contribuyeron, sin duda, a facilitar la interlocución con las autoridades gubernamentales e incidir directamente en algunas instituciones, especialmente a través del contacto con ciertas personas que dentro de la administración se conciben como “aliadas”: «(...) el Movimiento logró colocar a la Procuradora de la Mujer y la Familia —que es una instancia bien importante— la colocó ahí y creo que el Movimiento colocó a otra gente también en algún puesto público importante» (entrevista 5).

Ello a su vez ejemplifica, de manera clara, otro de los fenómenos observados para el movimiento feminista a escala internacional: la entrada de feministas a los organismos gubernamentales, elemento central para la construcción de la tan anhelada «masa crítica»,⁴¹ así como uno de los vértices del «triángulo del empoderamiento».⁴²

⁴¹ La construcción de una «masa crítica» en el interior mismo del sistema de poder, alude a la entrada de mujeres en espacios desde donde se ejerza un cierto grado de influencia —esfera gubernamental, partidos políticos, sindicatos, cámaras legislativas, y otras instituciones y organizaciones claves en la toma de decisiones. Esta idea constituye la base de lo que se ha dado en denominar «femocracias». A este respecto, la politóloga española Celia Valiente (1996) realiza una aclaración muy pertinente en cuanto a la genealogía del término «femócrata», acuñado por primera vez en los años setenta por parte de feministas australianas para designar a aquellas

Por otro lado, los esfuerzos de coordinación mostraron los problemas internos, que remiten a cuestiones recurrentes en los intentos de cohesión de las organizaciones: dificultades para legitimar liderazgos, inexistencia de mecanismos explícitos de representación y toma de decisiones, rivalidades internas por el control del movimiento, etcétera:

(...) había liderazgos muy fuertes de compañeras que además con mucha fuerza para manejar (...) la parte pública, entonces ahí como que hubo un poco la discusión de quién iba a ser la vocera, pero como también este mismo aglutinar grupos no había una estructura, no estaba conformado de ninguna manera, después fue difícil en este movimiento meter una estructura (entrevista 2).

(...) como ocurrió en la Coordinadora, como ocurrió en la Asamblea Estatal de Mujeres, como ocurrió en el MAM (...) Hay cosas que han ocurrido, desde mi punto de vista, no le han dado la vida que requeriría una agrupación de mujeres. Son cuestiones que son reales, que son de mucha pena, de mucha vergüenza, pero que es parte de nuestro proceso, en general de las mujeres. Asuntos de competencia, asuntos de rivalidad, asuntos de liderazgos no reconocidos, no reco-

activistas que ocupaban puestos en organismos de igualdad. En sus orígenes, este término incorporaba un claro matiz peyorativo al ir asociado a la «cooptación del movimiento». Esta aclaración nos da la medida de cómo la valoración feminista de la pertinencia de implicarse en el estado, como instrumento para la consecución de sus fines, dista mucho de ser homogénea.

⁴² Esta expresión (*Empowerment Triangle*) hace referencia a las relaciones entre activistas del movimiento social, académicas en los departamentos y centros de estudios de las mujeres (*Women's Studies*, en la literatura anglosajona) y mujeres que desarrollan su actividad en las instancias de poder tradicionales (instituciones gubernamentales, partidos políticos u organizaciones sindicales). Para una adecuada descripción de este concepto, veáse Blumberg, Rae Lesser; Cathy Rakowski; Irene Tinker y Michael Monteón, (eds.), *Engendering Wealth and Will being: Empowerment for Global Change*, Westview Press. Boulder, Colorado, 1995.

nocemos a la otra como fuerte, ponemos zancadillas, la envidia, que pueden parecer elementos muy simples o podríamos pensar en que pueden ser elementos subjetivos, pero son los que han dado al traste a esto (entrevista 1).

En definitiva, problemas derivados de la «falta de estructuras»,⁴³ más que divergencias políticas reales, son factores que condicionaron la permanencia de los sucesivos intentos de coordinación, y también su fuerza política.

Con el tiempo, quizá favorecido por los problemas antes señalados, se ha producido una cierta evolución en las formas de llevar a cabo estas tareas. Tras el último intento —el MAM—, las feministas oaxaqueñas se han aglutinando en diferentes momentos, si bien ya no con la intención explícita de constituir un espacio unificado para tratar las cuestiones generales para incluirlas en una agenda común, sino en torno a problemáticas «específicas».

(...) nos permite invitar a otras a asuntos muy concretos, y entonces no te estás desgastando en tratar de coincidir en

⁴³ El análisis de Jo Freeman (1988) en torno a los problemas derivados de la tendencia de los grupos feministas a rechazar modelos formales de organización, es ya un clásico entre los estudios de las dinámicas del movimiento. Su tesis puede resumirse así: la pretensión de constituir grupos sin liderazgo explícito y una cierta estructura organizativa —que fue en su momento una “sana” reacción frente a una sociedad sobreestructurada y el hermetismo organizativo de la izquierda tradicional—, además de ser «imposible» —en cualquier grupo surge—, es inevitable, un cierto tipo de estructura, constituida por redes informales que puede volverse «antidemocrática». La ausencia de mecanismos explícitos para la toma de decisiones acaba por convertirse en una “cortina de humo” que favorece el desarrollo de elites informales y el fenómeno del “estrellismo”. Además, lastra la actividad política de los grupos que generan «mucha actividad pero pocos resultados». Este análisis, que se circunscribió a los grupos feministas norteamericanos que proliferaron en la llamada «segunda ola», resulta todavía aplicable a muchos de los grupos feministas que operan en el espacio político mexicano —y como hemos visto, también en el oaxaqueño.

puntos mucho más alejados. Eso nos está funcionando ahora con la Red pues es como decir muy claramente: mira, la prioridad de esta red es ésta, ésta y nos interesa que participes en ésta y ésta y si estás de acuerdo caminamos y si no, bueno, pues lo dejamos (entrevista 5).

Actualmente, las «redes»⁴⁴ de organizaciones se vienen conformando como instancias más eficaces de interlocución con los poderes públicos, que llegan, en ocasiones, a convertirse en canales para su participación en los procesos de elaboración, puesta en práctica y evaluación de políticas públicas:⁴⁵

En el Comité Por Una Maternidad Sin Riesgos, que pareciera que es un espacio en el que no puedes hacer ninguna presión, la hacemos, la hacemos y además, un poco de lo que vislumbrábamos y decíamos ¿cuándo va a ser? Sentarnos a platicar y a negociar, y hacer propuestas nosotras y que ellos también nos escuchen y retomen nuestras propuestas (...) También, por ejemplo, con el Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población,⁴⁶ hemos hecho incidencia (entrevista 2).

⁴⁴ Ello es congruente con una tendencia generalizable en el movimiento feminista y de mujeres en México, hacia la creación de lo que Marta Lamas, María Luisa Tarrés, Alicia Martínez y Esperanza Tuñón (1995), denominan «redes prácticas del movimiento», destacando sus ventajas en cuanto a conexión interna y capacidad de interlocución con agentes externos (instituciones académicas y profesionales y, sobre todo, instituciones gubernamentales).

⁴⁵ Esta «función política» de las redes es señalada en el magnífico análisis que Dora Cardacci (2002) realiza en el campo de la salud, quizá una de las áreas temáticas en las que puede observarse con mayor nitidez la proliferación de estas redes especializadas.

⁴⁶ El Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población, se constituyó formalmente en noviembre de 1993, y reúne a grupos de mujeres de 17 estados del país, con el objetivo explícito de «dar seguimiento a los acuerdos de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), a través de un diálogo constante con los sectores oficiales que se ocupan del tema de población, con el objeto de intervenir en el diseño,

El balance final que las entrevistadas realizan de la pertenencia a estas redes es muy positivo, destacan las ventajas de esta “nueva” forma de trabajo entre las organizaciones de mujeres desde el punto de vista de su mayor «eficacia» con respecto a los anteriores intentos de coordinación. A través del trabajo conjunto en torno a cuestiones específicas y el uso de metodologías bien diseñadas para cubrir las fases de diagnóstico, definición de objetivos prioritarios y acciones específicas a realizar con respecto a la problemática, las redes conforman instancias mucho más eficaces de interlocución con los poderes públicos, las cuales llegan, en ocasiones, a asumir incluso una función cercana a la de los «grupos de presión».⁴⁷

(...) pero yo creo que para mí lo idóneo sería que si no logramos formular un programa de trabajo conjunto (...) lo

ejecución, monitoreo y vigilancia de los acuerdos del Plan de Acción de El Cairo». En el estado de Oaxaca (que forma parte de la denominada «Región Sur», junto con los estados de Chiapas, Veracruz y Yucatán) participan en el Foro 10 organizaciones, entre las que figuran la Casa de la Mujer *Rosario Castellanos* y GAEM [Información extraída de <http://www.laneta.apc.org/foropob/>].

⁴⁷ Siguiendo la clasificación de Joyce Gelb (1990) encontraríamos tres modelos de participación y activismo feminista: «feminismo de grupo de interés», «feminismo ideológico o izquierdista» y «feminismo de igualdad a través del estado». Salvando las distancias —hay que recordar aquí que se trata de un análisis comparativo basado en el estudio de tres casos: Estados Unidos, Inglaterra y Suecia—, podríamos decir que las redes que han ido proliferando en la última década se aproximan hacia el primer modelo descrito por Gelb. Éste se caracteriza por una clara orientación política y una estructura organizativa que busca la unificación de las redes difusas de activistas, el establecimiento de una estructura formal de toma de decisiones y la elaboración y ejecución de un programa de acción bien definido. Pero, quizá la característica más relevante de este modelo de activismo es el intento de erigirse en interlocutoras con las fuerzas políticas, para presionar sobre éstas en la consecución de reformas al marco legislativo y la elaboración de políticas públicas. Para Gelb, este modelo ha sido el más eficaz políticamente, sobre todo de cara a la introducción de nuevas temáticas en la agenda política.

sabemos porque nos lleva mucho tiempo convocar y luego no llegan, y luego tienes que volver a replantear, y luego no hay acuerdos, y no hay, ¿sabes?, un trabajo profesional, donde no tienes que estar convenciendo de que eso es prioritario; entonces son procesos muy desgastantes, para mí ha funcionado más, por ejemplo, con lo de la Red, cuando nos proponemos tener muy claro 2 o 3 pasos más adelante, y a lo mejor esa es una falta de visión más a largo plazo ¿no?, pero sí nos permite como tener la certeza de que esos sí los vamos a dar (entrevista 5).

LOS RETOS DEL MOVIMIENTO

Para concluir este apartado dedicado al movimiento feminista y de mujeres oaxaqueño, resulta interesante realizar una breve referencia a los «retos» identificados por las propias integrantes. Ellos dan cuenta de las principales preocupaciones de las entrevistadas con respecto a las cuestiones internas que obstaculizan su desempeño.

La primera de las cuestiones, y quizá la más recurrente en los discursos de las entrevistadas, hace referencia a las «dificultades de coordinación», la competitividad y las rivalidades dentro del movimiento. La cuestión de las dificultades para aglutinar políticamente a los diferentes grupos, a la que ya hemos hecho referencia en ocasiones anteriores, es una constante de los movimientos feministas.⁴⁸ El

⁴⁸ El problema de cómo organizar las relaciones de poder y autoridad en el interior de los grupos no es un problema privativo de las organizaciones y los grupos feministas, sino una cuestión que se presenta en todos los movimientos sociales. Otros autores (Melucci, 1991) ya han hecho referencia de cómo los debates en torno al tema del poder y la autoridad constituyen aspectos que consumen gran cantidad de energía a las organizaciones y las desgastan. En el caso concreto de los grupos feministas, estamos de acuerdo con María Luisa Tarrés (2001) cuando afirma que este “problema” no está exclusivamente relacionado con las dificultades de las mujeres para manejar el poder, sino con una confusión generalizada —entre todos los movimientos sociales— entre valores (dimensión ética) y prácticas (dimensión instrumental).

rechazo a las estructuras formales de organización y a las formas tradicionales de ejercicio del poder y la autoridad, y la búsqueda de «otras formas» alternativas, han constituido ejes constantes de discusión «(...) un fantasma que recorría al feminismo mexicano, que se sentía pero que no se podía aprehender (...) y al que no se podía oponer una solución racional». ⁴⁹ Los discursos de nuestras entrevistadas dan cuenta de cómo este mismo “fantasma” ha atravesado también los intentos de cohesión del feminismo oaxaqueño: «(...) no puedo negar que ha habido limitaciones para que llegemos a acuerdos (...) siento que todavía existe el problema de la competencia, que es algo que nos hace mucho daño». ⁵⁰

(...) yo siento que en México lo que ha dado al traste a los movimientos sociales es que de pronto nos perdemos en los intereses personales (...) si podemos evitar el caer en personalizar la lucha, el poder, este, y lográramos ver más hacia otro tipo de metas, pues podría ser muy fuerte, porque hay muchas, hay muchas mujeres, hay muchas organizaciones, hay capacidad de trabajo (entrevista 5).

En segundo lugar, la «carencia de una base social amplia» es percibida como uno de los factores más relevantes de la debilidad política del movimiento. Aunque se haya ido ganando peso desde el punto de vista simbólico —progresiva legitimación social del discurso feminista— aún se percibe la carencia de una amplia base social en la cual apoyarse a la hora de ejercer presión sobre las autoridades gubernamentales: «cuando el movimiento no tiene base social fuerte, no hay manera de continuarlo» (entrevista

⁴⁹ Cristina González, 2001, pág. 193.

⁵⁰ Entrevista a Flor Cervantes: «El movimiento de mujeres tiene que tocar transformaciones personales», artículo publicado en *Las Caracolas*, núm. 5, 8 de marzo de 1999, pág. 3.

5); «(...) no hemos creado todavía una fuerza civil, que sea contestataria, que sea activa» (entrevista 5).

Este problema está íntimamente ligado a la cuestión de la necesidad de conformar una masa crítica que dé respaldo social a las demandas feministas y legitime su participación en los procesos de elaboración e implantación de políticas públicas. A su vez, la generación de esta amplia base social pasa inevitablemente por procesos de «diversificación de los espacios de lucha». ⁵¹ Por otro lado, las posibilidades de constitución de una fuerza social masiva condiciona en gran medida la posición desde la cual ejercer la presión sobre los poderes gubernamentales. En este sentido, el nudo problemático de las relaciones del movimiento feminista y de mujeres con el Estado no estaría ya tanto en el temor a la cooptación por parte de éste, sino en los límites impuestos por la debilidad a la hora de plantear demandas. ⁵²

La «cuestión de las alianzas» también aparece recurrentemente entre los retos del movimiento identificados por sus propias participantes. Ésta ha sido una cuestión tradi-

⁵¹ De nuevo recurrimos a este concepto acuñado por Sonia E. Álvarez (1998) para referirse a la conveniencia de que el movimiento feminista intervenga en la política de una forma amplia, sin restringir los espacios de lucha ni rechazar *a priori* ninguna forma de intervención. La necesidad de respaldo social constituiría una de las principales razones para apoyar estas estrategias inclusivas; la otra cuestión a considerar sería la de la conveniencia de no restringir la participación a la intervención en la esfera política convencional, porque «algunas desigualdades no pueden ser resueltas ni exclusiva ni principalmente por el Estado o los poderes formalmente constituidos (...) la lucha del feminismo no se agota en el Estado».

⁵² Esta idea es expuesta por María Luisa Tarrés, Marta Lamas, Alicia Martínez y Esperanza Tuñón (1995) al realizar un balance de los resultados del proceso de reconceptualización de la relación del movimiento feminista mexicano con el Estado, acontecido en las dos últimas décadas. Como decíamos, para estas autoras el reto del movimiento en sus relaciones con el estado no está ya en evadir las estrategias de cooptación por parte de éste, sino «construir una presión femenina masiva que obligue al estado a encauzar las iniciativas políticas hacia las mujeres».

cionalmente conflictiva en el seno de los movimientos feministas, en el que intervienen muchos de los fenómenos que hemos mencionado, en especial el miedo a la asimilación o a que la relación política con otros agentes desvirtúe o mediatice los principios feministas. En este punto, las entrevistadas muestran posicionamientos diversos; algunas defienden una posición incluyente en aras de la consecución de objetivos —criterio de eficacia:

(...) nos hemos caracterizado, por hacer alianzas con todo el mundo, con las del PRI, con las del PAN, con las del PRD, «con las institucionales», con las del Tribunal, con las diputadas, con todo mundo (...) Entonces, a mí no me quita absolutamente nada sentarme a platicar con una diputada si es del PRI, si es del PAN no me importa, es una representante, es una mujer que puede llevar mis propuestas al Congreso (...) es una posibilidad el que yo pueda establecer contacto con una representante popular (entrevista 1).

Otras en cambio enfatizan cómo la opción por un determinado “aliado político” constituye una indudable fuente de tensión en el interior del movimiento en Oaxaca:

(...) las cuestiones ideológicas y políticas dividen también a los grupos. Oaxaca es tan pequeño que sabes quién se identifica con quién. Por ejemplo, el caso del grupo MUGER, de nueva creación, que es de este año y se posiciona pronto en el terreno político, y se le cuestiona la forma [en] que se posiciona en el terreno político. Y se le cuestiona muy fuerte por los medios. Pero las demás no quieren dar ese paso tampoco (entrevista 3).

Esto último constituye un buen ejemplo del conflicto que a veces se plantea entre el «criterio pragmático» a la hora de establecer alianzas y la necesidad de mantener firmes ciertos principios básicos.⁵³ En cualquier caso, la

cuestión central que se dirime sigue siendo cuáles son los criterios y los límites para la realización de tales alianzas.

El último de los retos que trataremos aquí tiene que ver con la necesidad de «pasar de la ‘fase de denuncia’ a la fase de ‘negociación’» con los poderes públicos.

(...) hubo un tiempo en que nos dedicamos a la denuncia, pero no le dábamos seguimiento, o sea, era: prendemos la mecha, que explote la bomba y nos hacemos a un lado, y no le dábamos seguimiento y para mí era irresponsable estar así... ¿Qué pasa?, lo planteamos y después ya no hubo seguimiento (...) lo que pasa es que nos hace falta experiencia para estar presente, darle seguimiento, eso es lo que nos falla (entrevista 1).

Y este paso implica ser capaces de una visión más a largo plazo, que contemple no sólo la fase de denuncia y demanda a los poderes públicos, sino también la de seguimiento y evaluación de su desempeño. Las entrevistadas reconocen que su desempeño en este sentido sigue resultando bastante deficiente.

Como hemos visto a lo largo del presente apartado, el movimiento de mujeres y feminista oaxaqueño, durante la última década, ha pasado por variadas experiencias de coordinación. En ellas, las activistas han afrontado una cierta evolución de sus estrategias, todas ellas enfocadas a la consecución de sus demandas. Estas demandas se concentraron en diversos aspectos de la realidad social de las mujeres oaxaqueñas: pobreza, salud, educación, trabajo, medio ambiente, derechos sexuales, derechos humanos de las mujeres, violencia, democracia y ciudadanía. Lo que llama

⁵³ Esta es básicamente la postura defendida por algunas feministas mexicanas, como Marta Lamas (2001) cuando afirma que el feminismo debe asumir posicionamientos de «autonomía integradora» en la relación política con otros actores. Este concepto remite a la pretensión de influir con «eficacia política sin ceder en principios».

la atención de cara a nuestro objeto de investigación es el énfasis puesto, ya desde mediados de la década de los noventa, en la creación de una agencia gubernamental de promoción de la equidad entre los géneros. Esta reivindicación ejemplifica los intentos, por parte de las organizaciones, de incidir en la elaboración de la agenda política a través de una variedad de estrategias, que incluyeron la negociación directa con las autoridades gubernamentales.

Este último punto nos ayuda a enlazarlos con la tercera parte de este trabajo, en la que abordaremos el tema de la intervención del movimiento feminista y de mujeres oaxaqueño en el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en el estado y la evaluación que realizan sobre el mismo.

TERCERA PARTE. HACIA UNA EVALUACIÓN DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO DE OAXACA

ESTE APARTADO SE CENTRARÁ EN EL ANÁLISIS DE LOS RELATOS DE LAS integrantes del movimiento de mujeres y feminista oaxaqueño en relación con los procesos de institucionalización de la perspectiva de género en Oaxaca, y especialmente los referidos a la creación del IMO, hecho fundamental del mismo.

Comenzaremos el apartado realizando una breve digresión acerca del concepto de la institucionalización de la perspectiva de género, tal y como ha sido manejado para esta investigación. A continuación entramos en el análisis de las formas en que éste se ha ido desarrollando en el caso concreto del estado de Oaxaca, de acuerdo con los momentos que las entrevistadas han señalado como más relevantes. Más adelante consideraremos los factores que las entrevistadas señalan como principales motores de la institucionalización de la perspectiva de género en el estado, especialmente el papel de las organizaciones de mujeres y feministas como agentes del mismo. Más adelante

abordaremos la compleja cuestión de las relaciones del movimiento de mujeres y feminista con esta Institución, centrándonos en las formas de funcionamiento de los canales de interlocución —formales e informales— entre ambas instancias. Para finalizar el apartado, analizaremos la evaluación que las entrevistadas realizan del proceso de institucionalización de la perspectiva de género, en general, y sobre aspectos concretos relacionados con el desempeño de la agencia estatal encargada de la política estatal de igualdad de oportunidades: el IMO.

ACLARACIONES PREVIAS: EL CONCEPTO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

El concepto de institucionalización de la perspectiva de género se referirá aquí a los procesos que tienen como resultado la adopción, por parte de las «instancias gubernamentales», de un conjunto heterogéneo de «medidas políticas dirigidas a promover la equidad entre los géneros».⁵⁴ Entre éstas destacan aquellas relativas a la creación de «instituciones específicas» —del tipo Institutos de la Mujer— para este fin.⁵⁵

⁵⁴ Entrarían en este amplio epígrafe las reformas legislativas, planes o programas de acción positiva, el establecimiento de estructuras institucionales: organismos de igualdad (Institutos de la Mujer, Secretarías de la Mujer, etc.) o agencias insertas en la estructura organizativa de una determinada institución pública, y por último, el *mainstreaming* de género. La definición que realizamos, de sentido amplio, resulta algo diferente a la manejada en distintos documentos oficiales —especialmente, los emanados de las instituciones de equidad. En ellos, es frecuente encontrar una cierta confusión al identificar en muchos casos «institucionalización de la perspectiva de género» con un tipo específico de enfoque en políticas de igualdad: el llamado *mainstreaming* o «transversalidad». Queremos enfatizar aquí que nuestra definición incluye la adopción de las estrategias de transversalidad, pero no se agota en ellas.

⁵⁵ Aquí tomamos como referencia la definición de institucionalización de la perspectiva de género utilizada por Sonia E. Álvarez (1998), autora cuyos marcos teóricos han servido de guía para el análisis que aquí se presenta. Ella define el proceso centrándose en uno de sus aspectos más sobresalientes: la creación de instituciones gubernamentales e intergubernamentales que abordan los «asuntos de mujeres».

Lo relevante en esta definición es que pone el acento en las iniciativas adoptadas desde las «instancias gubernamentales». Con ello, no ignoramos la existencia de procesos similares llevados a cabo desde otras esferas no gubernamentales (organizaciones políticas, económicas o sociales) que han implementado —con mayor o menor éxito— iniciativas concretas para introducir la perspectiva de género en el funcionamiento organizacional.

Por otro lado, cabe señalar que la definición no resta protagonismo a los agentes de la sociedad civil, sino todo lo contrario: el proceso de institucionalización de la perspectiva de género al que nos referimos debe entenderse como un fenómeno inscrito en un proceso más general que emana de la necesidad de responder a las demandas formuladas desde distintos movimientos sociales contemporáneos. Enmarcadas en este proceso, las «políticas de igualdad de oportunidades entre los sexos», son el resultado de una serie de factores, entre los que destacan los movimientos de mujeres que reivindicaron la integración de la perspectiva de género en la agenda política mundial. Por ello, el análisis del papel del movimiento feminista y de mujeres, como factor de impulso a la institucionalización de la perspectiva de género en Oaxaca, constituye uno de los principales ejes de este trabajo.

Una vez hechas estas precisiones, a continuación entramos de lleno en el análisis de los procesos de institucionalización. Para ello nos detendremos, en primer lugar, a hacer una breve descripción de los orígenes y las principales iniciativas políticas en este sentido.

LOS ANTECEDENTES: EXPERIENCIAS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ESTADO DE OAXACA

La cronología del proceso de institucionalización de la perspectiva de género en Oaxaca, tal como es construida por las entrevistadas, tiene dos periodos fundamentales:

un primer momento, que abarca el gobierno de Diódoro Carrasco,⁵⁶ quien fungió como gobernador del estado de 1992 a 1998; y una segunda etapa (1998-2004), que arranca con la llegada al poder de José Murat, y tiene su punto culminante con la creación del IMO.

Las entrevistadas fechan los primeros momentos del proceso de institucionalización de la perspectiva de género —e incluso la propuesta para crear una institución específica para promover la equidad de género en la estructura del estado oaxaqueño— en los primeros años del gobierno de Diódoro Carrasco. Con éste se llevaron a cabo una serie de iniciativas, como la creación de dos agencias especializadas de atención a los delitos sexuales; la puesta en marcha de diversas medidas para combatir la violencia intrafamiliar; la aprobación de reformas a varias leyes para eliminar contenidos discriminatorios (el Código Civil, el Código de Procedimientos Civiles, y el Código Penal del estado, la Ley Estatal de Educación, la Ley Estatal de Salud, entre otras) y la introducción en la Ley Electoral de la cuota reglamentada de representación de mujeres y hombres a los puestos de elección popular.

De este primer periodo llama la atención uno de los factores que las entrevistadas identifican como fundamental: la intervención de Clara Scherer Castillo —esposa del exgobernador Diódoro Carrasco—, quien asumió la presidencia de la instancia gubernamental estatal Desarrollo Integral de la Familia (DIF).⁵⁷ Para varias de las que ya esta-

⁵⁶ Partido Revolucionario Institucional (PRI).

⁵⁷ El DIF es una institución con una larga trayectoria en el sistema político mexicano. Nace en 1929 con el nombre de Asociación de Protección de la Infancia ligada a políticas asistencialistas. Desde entonces, ha sufrido diversas transformaciones en cuanto al nombre, la estructura organizativa, y los objetivos. El cambio más importante tuvo lugar durante el gobierno de López Mateos, en el que el organismo amplía su cobertura (la infancia, la familia y la comunidad), manteniendo su función principal de asistencia a pobres y marginados. En las últimas décadas, ha tenido lugar

ban en esos momentos trabajando en los temas de género, ella se convirtió en una verdadera “aliada política”, impulsora indiscutible de la institucionalización de la perspectiva de género en el estado. Este impulso se concretó en la reforma de ciertas leyes discriminatorias, avances en la investigación para el diagnóstico de la situación de las mujeres oaxaqueñas —con la intención de utilizarla como elemento de justificación para la toma de decisiones en este sentido—, y la creación de ciertas instancias dedicadas a la promoción de las mujeres en distintas dependencias gubernamentales. «(...) una persona importante en todo este movimiento fue Clara Scherer. Clara Scherer es la esposa del que fuera gobernador del estado, es una mujer feminista de avanzada, ella estuvo en el DIF municipal, su esposo era el gobernador, y desde allí abrió muchísimas cosas» (entrevista 2).

A diferencia de lo que se achacará a las iniciativas del siguiente gobernador, las entrevistadas enfatizan el reconocimiento a la labor de las organizaciones de mujeres y la colaboración estrecha de las autoridades gubernamentales con algunas de ellas.

un proceso de descentralización de las competencias del DIF, pasando cada estado a tener su propia entidad.

Desde su origen, es tradición que la esposa del presidente de la República —en el caso del gobierno federal— o del gobernador —en el caso de la administración pública estatal—, ocupe el cargo de directora. Ello nos remite a una clara división sexual del trabajo en la esfera de lo político-institucional: hombres en cargos públicos y mujeres responsables de las funciones del ámbito privado. De esta forma, el DIF ejemplifica el importante papel del estado en la definición del rol —de “reproducción”— de la mujer, aunque éste se desarrolle en la esfera pública.

[Información extraída de María Luisa Tarrés (1987): «Campos de acción y formas de participación de las mujeres de clase media», El Colegio de México, informe de investigación].

En el caso concreto al que nos estamos refiriendo, resulta interesante señalar cómo Clara Scherer utiliza la plataforma de esta institución, que en principio la situaría en una posición muy vinculada al papel social tradicional de las mujeres, con objetivos de transformación social.

Con el gobierno de Diódoro hay una apertura muy grande hacia el movimiento de las mujeres a consecuencia de que Clara Scherer, su esposa, es feminista. Eso permite un crecimiento muy importante del feminismo desde algunos sectores. Es decir, algunos grupos de mujeres se favorecen con la presencia de Clara ahí (entrevista 3).

Aquí hay dos cosas que se juegan en esta historia: por una parte, el impulso personal de alguien que está convencida de que debe haber una equidad de género; y por otra parte, la idea de invitar a varias Organizaciones No Gubernamentales para que participen con ideas (entrevista 6).

El proceso abierto durante la etapa diodorista tiene su culminación en la creación de la Coordinación del Programa Estatal de la Mujer, en abril de 1998, instancia proyectada con la misión de coordinar acciones «encaminadas a dar marcha hacia una sociedad donde mujeres y hombres tengan igualdad plena y efectiva de derechos y oportunidades», y antecedente directo de lo que luego será el IMO.

Habría que resaltar la importancia de estas primeras tentativas de establecer una política de equidad en el ámbito estatal, en varios sentidos: en primer lugar, por cuanto inaugura toda una nueva línea de intervención por parte de la administración pública, sentando un precedente susceptible de contribuir a legitimar futuras acciones en este sentido; en segundo lugar, apunta hacia la «apertura de oportunidades políticas» para los movimientos sociales —de mujeres y feministas— interesados en la continuidad de esas políticas, e incentiva futuras acciones colectivas, motivadas por anteriores experiencias de éxito en la consecución de algunas demandas; por último, este primer paso contribuye a generar, a largo plazo, un cambio en la cultura política —introduce nuevos temas en la agenda— y amplía la concepción de los espacios en los que es legítimo que el Estado intervenga.

La evolución posterior del proceso de institucionalización de la perspectiva de género en Oaxaca demuestra la importancia que tuvieron los primeros intentos de elaborar una política estatal dirigida a promover la equidad entre los géneros.

Una segunda fase con respecto al proceso de institucionalización de la perspectiva de género en Oaxaca tiene lugar tras el cambio de gobierno. Con éste, vuelven a suscitarse amplias expectativas, en parte generadas por la campaña de José Murat, quien anunció compromisos concretos para la mejora de la condición social de las mujeres oaxaqueñas.

Los primeros meses del nuevo gobierno fueron de gran intensidad para las integrantes del movimiento feminista y de mujeres, quienes vieron en esta nueva etapa una oportunidad renovada para el ejercicio de presión con el fin de que el discurso electoral se tradujera en programas políticos efectivos.

Finalmente, los compromisos electorales del Ejecutivo estatal se plasmaron en la creación de una institución específica para la promoción de la equidad entre los géneros en el estado de Oaxaca: el IMO. La nueva entidad fue creada mediante Decreto, fechado en diciembre de 2000, y constituye sin duda el suceso más visible y quizá también el más relevante del proceso de institucionalización.

Enfatizando la diferencia con la etapa diodorista, las entrevistadas señalan la relativa exclusión del movimiento de mujeres en el proceso de creación del IMO. Las organizaciones de mujeres y feministas, aglutinadas en diferentes

⁵⁸ En Oaxaca —al igual que en otros estados de la República— el trabajo más importante de discusión y análisis de las diferentes propuestas para la creación de la institución fue llevado a cabo en la red Coordinadora de Organizaciones Civiles «por un milenio feminista». En diversas reuniones, representantes de grupos de mujeres y feministas oaxaqueñas relevantes discutieron la elaboración de un Plan Estratégico de Políticas Públicas promovidas por la Coordinadora en el estado, en el que la creación de una instancia en la estructura del estado dedicada a la promoción de la equidad de género constituyó una de las cuestiones protagónicas. Las

instancias de coordinación interna,⁵⁸ encabezaron la propuesta de creación del Instituto con un proyecto muy detallado de institución y agotaron las estrategias de negociación con los poderes públicos para presionar por la creación del Instituto. En concreto, en el estado de Oaxaca, la materialización de las estrategias del movimiento para presionar por la creación de un instituto de las mujeres tuvo lugar a través del MAM. Éste presentó al gobernador del estado un documento con las propuestas sobre la institución que se proyectaba crear. A pesar de ello, la iniciativa se les “escapó de las manos” y el proceso de creación pasó a ser encabezado por las autoridades gubernamentales.

Nosotros lo empezamos a planear por ahí de febrero, y supe que el gobernador ya había creado el Instituto legalmente, es decir, ya lo había aprobado la Cámara de Diputados en diciembre. O sea, sí se nos adelanta. Cuando nosotros llegamos con el gobernador y le decimos: «queremos esto y queremos que una de las nuestras lo encabece», el gobernador nos da cita en quince días. A los quince días nos mandan de la Casa de Gobierno al Palacio de Gobierno, y en lo que nos mandan así, el gobernador está en otro lugar dándole posesión a la nueva titular del Instituto de la Mujer Oaxaqueña (...) Eso me confirma la teoría de que él [el gobernador] dice que va a hacer el Instituto pero que no iba a poner a nadie de nosotras. Entonces sí hay un brinco, por qué si estamos hablando de un gobierno democrático, ciudadano, que te dice, etc., etc., ignora la propuesta de las mujeres (entrevista 3).

Creemos que esta cita es muy significativa, por cuanto apunta hacia una de las posibles hipótesis explicativas de

actas de estas reuniones muestran de forma clara cómo la demanda de creación de un Instituto estuvo lejos de ser improvisada. Por el contrario, ésta fue resultado de un proceso largo de reflexión –gestado desde la Conferencia de Beijing– y una estrategia de acción consensuada en torno a objetivos muy específicos y acciones muy precisas.

la escasa capacidad del movimiento feminista y de mujeres en el estado para influir en los procesos aquí descritos. En nuestra opinión ésta se halla en estrecho vínculo con ciertos elementos característicos del sistema político oaxaqueño, en especial con aquellos que se relacionan con la forma en que se producen los procesos de toma de decisiones y el estrecho margen de participación que éste deja a las organizaciones de la sociedad civil. También se relaciona con las características de las formas de interlocución entre las autoridades gubernamentales y estas organizaciones y sus implicaciones. En todo ello, vemos claramente reflejados algunos de los aspectos del modelo corporativista que señalábamos en la segunda parte del presente trabajo.

Los hechos antes descritos marcaron los comienzos difíciles y llenos de tensiones de la actividad institucional. Las críticas se dirigieron fundamentalmente al «autoritarismo» que impregnó el proceso de creación del IMO, en el que las autoridades gubernamentales ignoraron las propuestas de las organizaciones civiles: «Hay una lección muy fuerte para los grupos de mujeres porque se sienten marginadas y rechazadas por el gobierno» (entrevista 3).

Pero, sin duda, los cuestionamientos críticos más relevantes fueron orientados en la falta de trayectoria (en el movimiento feminista y de mujeres) de la persona que se puso al frente de la nueva institución: Norma Reyes Terán.

Me oponía porque era una mujer que no tenía una experiencia, ahorita ya opino diferente, pero cuando ella entró al Instituto (...) Norma Reyes tenía una experiencia política, había sido diputada, venía del PRD, de la COCEI, pero no era una aliada como mujer. Ése era mi punto de vista, y el punto de vista de muchas que estuvimos en ese entonces reunidas con el gobernador (entrevista 1).

Ambas críticas se relacionan con la cuestión de la participación de las organizaciones y grupos de mujeres en la

actividad institucional. De esto vamos a ocuparnos más adelante. Por ahora nos interesa resaltar el contraste que las entrevistadas construyen entre los dos periodos, así como las visiones que marcaron el punto de partida de la actividad del IMO, por cuanto condicionaron un comienzo difícil para esta institución: por un lado, una absoluta falta de legitimidad frente a las organizaciones y grupos de mujeres; por otro, su carácter de institución recién creada la impelía a legitimarse también frente las autoridades gubernamentales.

LAS AGENTES PRINCIPALES DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO: EL PAPEL DEL MOVIMIENTO FEMINISTA Y DE MUJERES

Numerosos trabajos han sistematizado los factores a los cuales se les ha considerado impulsores de los procesos de creciente interés de las estructuras gubernamentales por las cuestiones de género. Un resumen de aquellos que aparecen con más frecuencia en la literatura consultada al respecto permite dilucidar si éstos se aproximan a los identificados por nuestras entrevistadas para el caso de Oaxaca.

En primer lugar, estaría el «factor internacional», esto es, la presión⁵⁹ emanada de la firma de acuerdos promovidos por instituciones intergubernamentales que tienen ya una larga trayectoria en la promoción de políticas con perspectiva de género. La influencia internacional opera no sólo como “fuente de inspiración” a la hora de definir los problemas y elaborar planes de acción concreta para abordarlos, sino también como una de las principales fuentes de legitimidad de las demandas feministas ante sus instituciones nacionales. Por otro lado, cabría mencionar también

⁵⁹ Sobra decir aquí que esta “presión” es principalmente simbólica, ya que en general, las disposiciones y acuerdos internacionales en materia de género no tienen carácter vinculante, es decir, no cuentan con mecanismos para dar seguimiento al cumplimiento «efectivo» de los acuerdos, o sancionar su contravención.

aquí un factor de orden simbólico relacionado con lo anterior: la influencia internacional está modulada por el afán de los gobernantes nacionales de encontrar signos que reafirmen su incorporación al «mundo desarrollado y democrático», y la búsqueda del «reconocimiento internacional» como tales. En este sentido, la preocupación por las cuestiones de equidad entre los géneros constituye uno de esos «signos» de desarrollo social y democracia.

En segundo lugar, estarían aquellos factores relativos a las crecientes necesidades de «legitimidad social» por parte de los estados democráticos. El carácter “democrático” se expresa, entre otras, en la participación de la «sociedad civil» en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas. La incorporación de algunas de las demandas históricas de movimientos sociales como el feminista constituiría, en este sentido, un signo claro de la «voluntad democrática» de un determinado gobierno. Relacionada con esta necesidad de legitimidad democrática de los estados, están aquellos factores de orden simbólico que ligan las políticas con perspectiva de género a los procesos de «modernización» de los estados.⁶⁰ La asunción de un discurso de la equidad —y la adopción de medidas que demuestren la voluntad política en este sentido— se convierte en un signo de “modernidad” entre los gobiernos que buscan presentarse a sí mismos como agentes del cambio social.

Por último, quizá el más importante, estaría la presión ejercida por los grupos y organizaciones del movimiento feminista y de mujeres, sobre todo en la última década, en la que éste se orientó más específicamente al ejercicio de diversos

⁶⁰ Este factor ha sido acertadamente identificado por Sonia E. Álvarez (1998), afirmando que el «diluvio de políticas públicas con perspectiva de género», obedece en parte a una “moda” entre los gobiernos que buscan realizar sus aspiraciones de modernidad y adoptan para ello un discurso —la “retórica de la igualdad”— que se les antoja un signo de esa apuesta por la “modernidad”.

grados de presión a las autoridades para que asumieran la perspectiva de género en las políticas gubernamentales.⁶¹ Influye aquí el proceso de creciente legitimación social del discurso feminista, por cuanto logra penetrar en amplias capas de la sociedad, generando una opinión pública favorable a la intervención estatal en materia de género. Asimismo, y relacionado con la construcción de una masa crítica favorable a estos procesos de intervención, estaría la presencia de algunos sectores del movimiento feminista en los espacios de toma de decisiones. En este sentido, la labor del movimiento feminista con las mujeres de los partidos políticos —aunque sus iniciativas sean más bien el resultado de una implicación personal con el tema que el resultado de una política coherente del partido al que pertenecen— y la entrada de algunas mujeres con trayectorias feministas a las instituciones de gobierno, constituirían factores de singular importancia para el impulso a los procesos de institucionalización de la perspectiva de género.

En el caso de los procesos llevados a cabo desde instancias locales o estatales, podrían intervenir factores de “mimetismo” con respecto a la administración central (federal, en el caso de México). Este mimetismo puede expresarse no tanto en la inauguración de una serie de políticas de equidad, sino en su configuración concreta —tipos de organismos que se crean, tipos de estrategias seleccionadas, líneas de acción que se priorizan, etc. El mimetismo no debe interpretarse únicamente como un deseo de seguir los lineamientos políticos emanados desde la administra-

⁶¹ Como ya hemos mencionado en el apartado dedicado al movimiento feminista y de mujeres, su orientación y sus estrategias influyen de manera singular en las posibilidades de que sus demandas sean incorporadas a la agenda política. En este sentido, el «cambio de orientación» —del Estado como enemigo al Estado como posible aliado en la lucha feminista—, constituye un factor de gran relevancia. Las reticencias al modelo de «feminismo institucional» constituirían, en el polo opuesto, una de las variables para explicar la escasa influencia del movimiento en los procesos de institucionalización de la perspectiva de género.

ción central, sino que las razones de «competencia» con respecto a ésta —sobre todo en naciones que no cuentan con un federalismo arraigado— pueden constituirse, en ocasiones, en explicaciones más convincentes.

Éstos serían algunos de los factores que estarían en la base de la explicación de los orígenes del proceso de la institucionalización de la perspectiva de género. Hemos querido enfatizar aquellos que apuntan al «potencial simbólico» de las iniciativas políticas a favor de la equidad de género, en tanto que un recurso disponible del que los gobiernos pueden “apropiarse” para fines relacionados con su propia legitimidad.

A continuación vamos a aterrizar el tema en el contexto específico oaxaqueño, centrándonos en la explicación que las entrevistadas ofrecen del interés del ejecutivo estatal por la promoción de políticas de equidad y, dentro de éstas, la creación de una institución —el IMO— específicamente orientada a dirigir la marcha del proceso.

El «factor internacional» es ampliamente mencionado por las entrevistadas. La ratificación en el ámbito federal de los acuerdos en relación con la promoción de la equidad entre los géneros —especialmente la Plataforma de Acción de Beijing— constituyó un factor fundamental para el impulso de la institucionalización en el ámbito nacional y éste, a su vez, generó —directamente o por mediación de las iniciativas federales— un proceso paralelo en los distintos estados. Apoyando la hipótesis de la relevancia que tuvo el factor internacional, también en Oaxaca, el cumplimiento de los acuerdos firmados se convirtió en uno de los instrumentos más eficaces para que el movimiento feminista pudiera ejercer presión sobre los distintos gobiernos y demandar la creación de instituciones de equidad.

(...) era una propuesta y una demanda que venía desde Beijing, que era algo que teníamos que hacerlo válido porque ya estaba ofrecido, ya estaba pactado, ya estaba planeado y

que no porque lo decidiera un gobernador, nos íbamos a quedarnos con las manos cruzadas, que teníamos que hacer un trabajo desde nosotras para exigirles esto (entrevista 2).

En segundo lugar, las entrevistadas mencionan el «papel del movimiento de mujeres y feminista». En el caso oaxaqueño, el indicador más claro del papel promotor del movimiento, lo encontramos en la presión «directa» que éste ejerció para la creación del IMO, una demanda presente en todos los documentos elaborados a lo largo de los múltiples intentos de coordinación de los grupos y organizaciones feministas y de mujeres oaxaqueñas «(...) la creación del Instituto también fue iniciativa nuestra, del Movimiento Amplio, y fijate que eso era una propuesta de Milenio feminista» (entrevista 5). «(...) Éste —hoy oficialmente llamado Instituto de la Mujer Oaxaqueña— fue concebido hace varios años por las organizaciones civiles que ahora convergen en el Movimiento Amplio de Mujeres y que se planteó a los candidatos a la gobernatura».⁶²

En este punto, y utilizando como referencia el marco teórico elaborado por J. Gelb (1990) sobre las características de los movimientos feministas y su impacto en el sistema político, podemos extraer algunas conclusiones. Y es que, si analizamos la actuación del movimiento feminista y de mujeres oaxaqueño, podría considerarse que éste había cumplido con algunos de los más importantes prerequisites para que su influencia fuera efectiva: habían sido capaces de aglutinarse políticamente —aunque con cierta precariedad— y organizar un frente más o menos unificado; poseía una clara orientación para influir en la esfera política y; por último, había llegado a consensuar un programa de acción común muy preciso, en el que la creación de un Instituto de

⁶² Soledad Jarquín, «Las mujeres y el Instituto de la Mujer Oaxaqueña», artículo publicado en *Las Caracolas*, Año 3, núm. 5, 22 de febrero de 2001, pág. 2.

la Mujer fue una de las cuestiones protagonistas de la agenda política interna del movimiento. Estos serían algunos de los factores que, en principio, debieron favorecer la capacidad de influencia del movimiento. En el lado opuesto, estarían los problemas de orden «interno» ampliamente mencionados por las entrevistadas: cierta incapacidad para reconocer un liderazgo único, existencia de rivalidades internas, escasa base social «real» y carencia de aliados políticos fuertes; pero, sobre todo, los condicionantes «externos» —esto es, factores relacionados con el conocimiento y manejo de las reglas de operación del sistema político oaxaqueño.

Nuestra hipótesis central es que fueron estos últimos los que minaron el impacto del movimiento en la formulación efectiva de ciertas políticas de igualdad, especialmente en cuanto al proceso de constitución del IMO. Como veremos, estos condicionantes jugaron un importante papel en la política de relaciones del Instituto con el movimiento, tema del que nos ocuparemos a continuación.

LAS RELACIONES ENTRE EL MOVIMIENTO DE MUJERES Y FEMINISTA Y EL INSTITUTO DE LA MUJER OAXAQUEÑA

El tema de las relaciones entre las organizaciones de mujeres y feministas del estado de Oaxaca y el IMO es bastante complejo y ello porque éstas han sido muy variables —según la organización, de manera especial en función de la relación personal de sus representantes⁶³ y el momento político concreto.

Ya hemos descrito el clima general de crítica y desconfianza con el que dio comienzo la actividad institucional. No obstante, al poco tiempo de tomar posesión del cargo, la titular convocó en distintas ocasiones a las organizaciones de mujeres para realizar trabajos conjuntos, especialmente respecto a la elaboración del Programa Estatal de la Mujer.

⁶³ Ya hemos apuntado en varias ocasiones la importancia que en el contexto oaxaqueño tiene el fenómeno del personalismo.

Ello apunta a una primera estrategia de búsqueda de apoyo —y de legitimidad— por parte de la institución recién creada. Así se informaba en nota de prensa:

El IMO, llevó a cabo el día de hoy una reunión con integrantes de 26 organizaciones civiles con el objetivo de establecer un primer vínculo, exponer las funciones del Instituto, informar las actividades realizadas durante los tres meses anteriores y proponer un trabajo conjunto en un ambiente de confianza plena (...) Durante la reunión convocada por el IMO, el director técnico, Razhy González invitó a las representantes de las organizaciones civiles presentes a elaborar propuestas y plantear problemáticas de mujeres para poder retomarlas en el Programa Estatal de la Mujer.⁶⁴

Tras estos primeros contactos, parece que se produjo un cambio en la política de relaciones del IMO con las organizaciones de mujeres y feministas. El Instituto trabajó de forma independiente y ocasionalmente colaboró con alguna organización, no ya en un intento de buscar la participación de las “representantes de la sociedad civil” en la actividad institucional, sino como «especialistas en temas de género», seleccionadas para colaboraciones puntuales en el desarrollo de proyectos muy concretos e insertos en marcos y estrategias de acción definidos por el Instituto. «(...) ella se repliega y empieza a trabajar exclusivamente con algunas organizaciones civiles, que ella define, como las que le pueden ayudar para consolidar el trabajo que requería hacer» (entrevista 5).

Así, pronto quedó claro que la actitud de la dirección del IMO⁶⁵ era abierta con respecto al «papel consultivo» que

⁶⁴ «Fortalece IMO vínculo con organizaciones civiles», nota de prensa publicada en la sección «Noticias» de la página *Web* del Instituto de la Mujer Oaxaqueña, 15/6/01, en <http://www.imo.org.mx/noticias>.

⁶⁵ Así lo señaló la propia directora del IMO, en la entrevista que se le realizó para la investigación.

podrían desempeñar las organizaciones, pero que la dirección y la toma de decisiones estaban en manos de la institución; una institución que, había que enfatizar, formaba parte del aparato de la política gubernamental. Con ello se despejaban las dudas sobre el margen de participación de las organizaciones de mujeres en la toma de decisiones, a la vez que se disipaban las expectativas de éstas con respecto a su liderazgo. Por otro lado, este cambio estuvo claramente orientado a la institucionalización de las relaciones entre las organizaciones y el IMO, a través del Consejo Consultivo —cuyas dinámicas analizaremos más detalladamente.

La reacción de las organizaciones de mujeres ante estos hechos nos hablan de una sensación de “desencanto”, cuando no de confrontación explícita por parte de aquellas que vieron cómo se incorporaba su participación en una estrategia para dar legitimidad a los programas del Instituto.

Fue un poco más de que «ay, me usaron» ¿no?, «me usaron, ella hizo su programa para legitimizar tanto su programa como la participación de las organizaciones civiles en un programa como éste» (...) ella hábilmente utiliza una estrategia que la legitima ante la sociedad civil y ante el gobierno (entrevista 5).

Otras entrevistadas reconocen su parte de responsabilidad en la debilidad y tensión presente en estas relaciones —una tensión en la que el fenómeno del personalismo, las luchas por el control de la institución y el clima general de desconfianza mutua está muy presente.

(...) creo que tanto Norma estaba como diciendo «no me quieren», y nosotras «no te queremos», así como vigilantes, y no hubo de nuestra parte, de parte de Norma, la disponibilidad de poder hacer algo conjunto, las compañeras también no continuaron trabajando con Norma, no se dieron el chance de acercarse (entrevista 1).

Sea como fuera, los discursos de las entrevistadas coinciden en este punto: las organizaciones de mujeres, como «frente cohesionado», no volvieron a buscar una interlocución con el IMO, renunciando en cierto modo a la estrategia de diálogo y presión para hacer valer sus reivindicaciones en relación con la institución. Más allá de intentos puntuales de coordinación entre las organizaciones, no se puede hablar de una línea conjunta de actuación, ni de un discurso unificado de las mismas con respecto al Instituto.

LAS VÍAS INSTITUCIONALIZADAS DE RELACIÓN: EL CONSEJO CONSULTIVO

A continuación vamos a centrarnos en la vía que institucionaliza la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las tareas llevadas a cabo por el IMO: el Consejo Consultivo.⁶⁶

Lo primero que encontramos a la hora de adentrarnos en la cuestión del funcionamiento de dicho órgano es una considerable disparidad entre los discursos emanados de las representantes del IMO y las vertidas por las entrevistadas cuyas organizaciones forman parte del Consejo. Estas últimas, al ser cuestionadas sobre su funcionamiento práctico, resaltan el carácter “honorífico” de este órgano, cuya

⁶⁶ El Decreto de Creación del IMO, en sus Artículos 9º, 10 y 11, prevé la constitución de un «(...) órgano asesor y promotor de las acciones que se emprendan en beneficio de las mujeres». Entre sus funciones destacan las de asesoría, análisis de los programas formulados y desarrollados por el Instituto (entre ellos, el Programa Estatal de la Mujer), presentación de propuestas y recomendaciones, así como «(...) servir de enlace entre los diversos sectores sociales y los responsables de la ejecución del Programa para atender sus demandas». En cuanto a su composición, en el momento de la realización del trabajo de campo para la investigación, reunía a mujeres, ocho, representantes de distintas dependencias de la administración pública del estado (Coesida, DIF, Casa de la Cultura Oaxaqueña, Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, etc.) y tres integrantes de organizaciones de mujeres y feministas (Grupo de Estudios sobre la Mujer *Rosario Castellanos*, GAEM, A.C., e Idemo, A.C.).

operatividad se limita a actividades de consulta y, sólo “en teoría”, de vigilancia respecto al desempeño de la institución. Desde la institución,⁶⁷ se habla de una evolución positiva en las relaciones entre el IMO y las representantes del Consejo Consultivo, tras unos primeros momentos bastante conflictivos —que se interpretan aludiendo a desacuerdos de tipo político y minimizan la existencia de críticas significativas hacia las políticas implementadas desde el Instituto.

La principal hipótesis explicativa de esta disparidad se encuentra en lo que denominaremos como la «tensión entre la función política y la función técnica», un fenómeno presente en la mayoría de este tipo de «instancias puente». Del lado de la institución encontramos una conceptualización del Consejo en tanto que órgano de consulta; una visión que parece priorizar la función «técnica» —la intervención de las organizaciones de mujeres y feministas en calidad de “expertas” o asesoras en temas de género— sobre la función «política» —vía para el ejercicio de labores de monitoreo y control de las actividades institucionales.

La opinión que las entrevistadas tienen acerca del Consejo es, como decíamos, muy diferente. En sus discursos señalan irregularidades en el funcionamiento práctico de este órgano.

(...) nuestra relación con el IMO, de acuerdo a su Decreto de creación, es, como una de las organizaciones civiles que deben de formar parte del Consejo Consultivo, pero no hay un seguimiento a sus reuniones ni a sus informes. Aunque en teoría sí hay una representación, en la práctica no hay ninguna escucha ni una toma de decisión conjunta (...) no se cumple la legislación vigente. No se convoca en los plazos establecidos, ni cumple con las atribuciones estipuladas en la Ley [de creación del IMO]. No funciona (entrevista 4).

⁶⁷ Entrevista a Roberto Morga Calleja, Coordinador del Consejo Consultivo del IMO.

(...) el Consejo del Instituto no ha tenido una continuidad; no ha sido convocado periódicamente para darle seguimiento a los programas, para darle seguimiento a los trabajos que ella [Norma Reyes] ha venido implementando, que podría ser como ese órgano que además te permite tener la visión de fuera, que creo que es importante (entrevista 5).

Adicionalmente, en un ejercicio de autocrítica, reconocen su responsabilidad en el deficiente desempeño del Consejo como instancia de interlocución, y enfatiza la falta de articulación entre las propias representantes de las organizaciones civiles.

(...) tampoco hay una articulación al interior del propio Consejo. Yo te diría: “el Instituto no hace caso del Consejo”, pero pues el propio Consejo no está articulado, nada más están las de las organizaciones civiles las que se han estado reuniendo y haciendo trabajos, haciendo propuestas y cosas (...) es que todo es una cuestión de hacer trabajo y de fortalecernos entre nosotras y ver también plasmado lo que queremos (entrevista 2).

Y luego la sociedad civil por su lado, aún perteneciendo al Consejo Consultivo del Instituto, no hace nada, no, o sea, no se oye su voz, no está presente, no obliga a que Norma convoque para reuniones periódicas y de seguimiento y de evaluación y de todo esto (entrevista 5).

Esto último nos lleva a considerar dos cuestiones que limitan las posibilidades de un ejercicio efectivo de las labores de control y monitoreo a las instituciones por parte de las organizaciones de la sociedad civil: por un lado, el “fantasma” de la falta de cohesión interna —que constituye una de las limitaciones más importantes señaladas por las entrevistadas—; por otro, el problema de la «representatividad», esto es, el hecho de que las organizaciones que

componen el movimiento de mujeres y feministas no cuenten con mecanismos para elegir a sus «representantes» en este tipo de órganos, ni con formas efectivas de comunicación interna y rendimiento de cuentas de su labor en ellos. Ambos fenómenos se relacionan con otro de los retos del movimiento feminista y de mujeres oaxaqueño, identificados de forma recurrente por sus propias integrantes: el del ejercicio de lo que entienden como una forma “responsable” de hacer política. Porque, como decía una de nuestras entrevistadas: «el asunto es cómo estás [en el Consejo Consultivo], cómo permaneces allí, cómo das seguimiento» (entrevista 1).

Para terminar, es interesante recalcar aquí que el caso oaxaqueño constituye un claro exponente de cómo este tipo de instancias tienen adicionalmente una «función legitimadora», en dos sentidos: por un lado, pueden servir indirectamente a los procesos de legitimación social de las propias organizaciones del movimiento, aquellas que han sido “designadas” como interlocutoras «reconocidas» de la sociedad civil —en este caso, el movimiento de mujeres y feminista oaxaqueño— con la esfera gubernamental.⁶⁸ Por otro, es aún más relevante señalar la función —no explícita— de los Consejos como fuentes de legitimidad para las propias instituciones —el IMO, en este caso— que aprovechan de esta forma el potencial simbólico de los movimientos sociales de cara a la opinión pública.

A lo largo de este apartado, hemos visto cómo las tensiones entre ambas partes han estado presentes en diversos momentos. Según la interpretación que hemos dejado ver a lo largo de este trabajo, estas tensiones se explican por la intervención de una serie de factores, que son de orden

⁶⁸ No vamos a detenemos aquí en los importantes cuestionamientos que se han realizado a la legitimidad de esta «representación» —¿en qué medida unas cuantas ONG “representan” a todo el movimiento feminista y de mujeres?— tan sólo nos limitaremos a reseñarlo como un potencial foco de discusión en el interior del movimiento feminista.

«político» —rivalidades con respecto al liderazgo de la institución, conflictos por la participación en los procesos de toma de decisiones— y «simbólico» —relacionados con la legitimidad y el reconocimiento del papel de las organizaciones como agentes del proceso de institucionalización de la perspectiva de género en Oaxaca.

ELEMENTOS PARA UNA EVALUACIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL INSTITUTO DE LA MUJER OAXAQUEÑA DESDE LA PERSPECTIVA DEL MOVIMIENTO DE MUJERES Y FEMINISTA

Para terminar, vamos a ocuparnos de la evaluación del proceso de institucionalización de la perspectiva de género en el estado de Oaxaca. Como se verá, ésta se presenta en los discursos de las entrevistadas muy centrada en torno al hecho más visible —y quizá también más relevante del proceso: el desempeño del IMO.

Hemos agrupado los discursos de las entrevistadas en varios puntos que remiten al tema principal en que se centra la crítica/valoración positiva.

El peligro de la política simbólica

Han sido relativamente frecuentes las alusiones al proceso de institucionalización de la perspectiva de género, en sentido general, como un proceso impulsado por las autoridades gubernamentales con fines de autolegitimación, pero carente de las condiciones necesarias para hacer efectivos los principios de equidad. «(...) la institucionalización de la perspectiva de género, el posicionamiento de género dentro de las instituciones, ha ido siendo desde un acto demagógico, porque era necesario mencionarlo desde el lenguaje, un discurso» (entrevista 3); «(...) pero siempre han sido políticas simbólicas, han sido programas paternalistas y no de resultados, ni para mejorar de fondo la cultura que pueda permitir a las mujeres beneficiarse» (entrevista 4).

La «política simbólica» se define en este caso como aquella que se basa «en teoría» en la promoción de la equi-

dad entre los géneros, pero que «en la práctica» carece de la necesaria dotación de recursos, voluntad política, definición de estrategias concretas para materializarla y, sobre todo, instrumentos confiables de evaluación de los resultados de su implantación.

(...) pero curiosamente se diseñan estrategias en las que, yo te decía, a través del discurso están dando, retoman el discurso, retoman el discurso de los derechos, retoman el discurso de que las mujeres deben de denunciar las malas acciones o las malas actuaciones de los funcionarios de gobierno pero no hay maneras de hacerlo (entrevista 5).

Esta denuncia reafirma la necesidad de presionar por el establecimiento de mecanismos efectivos de rendición de cuentas a los poderes públicos, mecanismos que garanticen que el «discurso» institucional traspase las fronteras de lo simbólico y se plasme en la puesta en «práctica» de medidas eficaces.

La politización de las instituciones de equidad
Son frecuentes las críticas que apuntan a la falta de autonomía de las instituciones de equidad, y las limitaciones que la ideología y las formas de hacer política del partido gobernante imponen al desarrollo de programas. Las críticas a la «politización» se centran sobre todo en el Instituto Nacional de la Mujeres: «además no hay que perder de vista que el Inmujeres se encuentra inscrito dentro del gobierno de Fox que es de derecha» (entrevista 4).

En contraste, hay un reconocimiento al amplio margen de maniobra que ha conseguido la titular del IMO, si bien ésta tiene ciertas limitaciones.

(...) yo creo que aun cuando ella [Norma Reyes] ha logrado ser una voz fuerte dentro del gobierno en defensa de las mujeres, sí sigue siendo una institución de gobierno que tiene que, este, sujetarse a ciertos pactos digamos, pactos

hechos no verbalmente o tácitamente (...) sin perder su esencia, pero sí creo que está en ciertos rubros atada de manos por este asunto de depender del gobierno (entrevista 5).

Este reconocimiento de los límites que imprime la «lógica institucional» a quienes desarrollan su actividad en estos espacios, apunta en cierta forma a la comprensión de ésta como diferente a la «lógica movimentista».

La voluntad política

La literatura acerca de los condicionantes del proceso de institucionalización de la perspectiva de género señala a menudo el factor «voluntad política» como uno de los elementos centrales para su éxito.

En nuestras entrevistas, a la hora de tratar la cuestión de la voluntad política, encontramos de nuevo discursos que aluden positivamente a la situación oaxaqueña por la vía del contraste con lo que está sucediendo en el ámbito federal.

Yo creo que va de la mano, al ser el Inmujeres parte del gobierno de Fox no buscan cómo hacerlo, no están presionando a las demás instancias ni las demás secretarías; está en el Decreto de Creación, lo que no hay es voluntad política. Lo que vemos es un discurso, una teoría, pero él no ha tenido la voluntad política de decir que todas sus instancias y todo su gabinete va a tener políticas de equidad de género. Aquí en Oaxaca la hay en teoría y se hizo (...) ¿Entonces la voluntad política aquí en Oaxaca permitió que todas las instancias participaran conjuntamente, que es lo que no hay en la federación (entrevista 4).

A pesar del reconocimiento de la existencia de una clara voluntad política por parte de las autoridades gubernamentales estatales, ésta es percibida como un recurso de carácter bastante «inestable». Y es precisamente una cierta desconfianza con respecto a ésta, lo que lleva de nuevo al

convencimiento de que el trabajo de constante presión y vigilancia por parte de las organizaciones civiles sigue siendo más que relevante: «hay que hacer mucha presión política para que nos den respuesta. Es preocupante que no haya respuestas del gobierno hacia las demandas de las mujeres» (entrevista 3).

El *boom* de la perspectiva de género y el fenómeno de la duplicidad de acciones. La necesidad de coordinación

Algunas entrevistadas señalan de forma crítica un fenómeno de «redundancia»⁶⁹ con respecto a las políticas públicas estatales hacia las mujeres. Para las entrevistadas, esta multiplicación de acciones y programas no obedece tanto a una política estatal «congruente» para superar las discriminaciones de género, sino más bien a acciones desligadas entre sí. La falta de coordinación entre las diferentes instancias gubernamentales que promueven políticas a favor de la equidad de género produce, en su opinión, situaciones contradictorias que, a veces, lejos de subvertir la discriminación contra las mujeres, contribuyen a reproducirla:

Porque yo creo que con este *boom* de la perspectiva de género y la moda de ahora vamos a crear programas para mujeres, sí creo que ahorita hay un exceso de aparente atención a la problemática de la mujer y hay una duplicidad de acciones al interior del gobierno ¿no?, desarticuladas también (...). Entonces han generado una serie de situaciones, yo diría más adversas hacia las mujeres que favorables (entrevista 5).

En este punto, las entrevistadas coinciden en señalar que una instancia como el Instituto de la Mujer debería

⁶⁹ Éste se refiere a la proliferación, desde diferentes instancias gubernamentales, de programas y acciones de atención a las problemáticas de las mujeres.

jugar un papel relevante en la «coordinación» de las actuaciones gubernamentales. Esta demanda indicaría una cierta insatisfacción con respecto al grado de cumplimiento de una de las funciones establecidas en el Decreto de Creación del IMO:⁷⁰ la de coordinación de las acciones con las instancias de la administración pública estatal oaxaqueña.

El problema de la legitimidad, el liderazgo y la capacidad política. Vamos a detenernos a continuación en las opiniones de las entrevistadas en torno a la cuestión de la «legitimidad» de la titular del IMO. Ya vimos cómo las organizaciones de mujeres y feministas expusieron en diversas ocasiones su desacuerdo con respecto al nombramiento de Norma Reyes. No obstante y a pesar de este punto de partida, la mayoría de las entrevistadas valoran positivamente los resultados de un proceso interno dirigido a la capacitación en perspectiva de género, una estrategia emprendida por la titular del Instituto, que empezó por ella misma y siguió con el resto de las y los integrantes del equipo. Este esfuerzo formativo constituye en los discursos de las entrevistadas un factor fundamental, responsable del cambio observado en la valoración de su legitimidad al frente de la Institución.

Bueno, se han ido formando, a pasos acelerados; a mí me parece que hay personas que son más sensibles a poderse formar rápidamente que otras, ¿no?, y eso también tiene que ver (...) si yo comparo, por ejemplo, a las personas que han tenido el puesto que Norma tiene actualmente, para mí la mejor es Norma, las dos anteriores han sido mujeres también, una aboga-

⁷⁰ El «objeto» explícito del Instituto de la Mujer Oaxaqueña es «Formular, normar, coordinar y vigilar los programas y acciones encaminados a ampliar y profundizar el mejoramiento de las condiciones de vida y la igualdad de oportunidades de las mujeres oaxaqueñas, coordinándose con las dependencias y entidades de la administración pública estatal», en página *Web* del Instituto de la Mujer Oaxaqueña: <http://www.imo.org.mx>.

da, las dos abogadas anteriores ¿no?, y no han hecho absolutamente nada (entrevista 5).

Norma ahora tiene una experiencia incluso yo te puedo decir, Norma en algún momento no se consideraba feminista, hoy lo dice y eso es un avance y eso es bueno (...) no era una feminista, por eso nosotras nos oponíamos a eso, yo fui la que más me opuse a que Norma ocupara ese espacio (...) mi opinión cambia, porque la mujer se preocupó, la mujer tiene una formación (entrevista 1).

El escenario inicial marcó también los procesos de búsqueda de legitimidad por parte de la institución. El escaso apoyo que al principio otorgaron las organizaciones de mujeres a la directora del IMO puede ser interpretado a la vez como causa y efecto de la fuente de su legitimidad, que no hay que buscar “hacia abajo” —en la sociedad civil, representada en este caso por las organizaciones de mujeres y feministas del estado— sino “hacia arriba” —en el apoyo que ésta obtiene del gobernador del estado: «(...) mucho de la fortaleza de Norma en su trabajo está allí, en que sabe que este poder lo tiene así como muy asido y que la van a apoyar ¿no?» (entrevista 2).

Por otro lado, la literatura acerca de los factores que favorecen el éxito de los procesos de institucionalización de la perspectiva de género enfatiza el papel que juega la capacidad política de las personas que están al frente de instituciones tipo Institutos de la Mujer. Las entrevistadas para nuestra investigación hacen eco de la importancia de este factor y valoran positivamente el desempeño de Norma Reyes, principalmente en dos sentidos: a la hora de legitimar la adopción de la perspectiva de género dentro de la administración pública, y en la generación de redes de relaciones que devienen en «compromisos» para incorporar la perspectiva de género en el resto del aparato gubernamental. «[Norma Reyes] tiene capacidad de influencia porque

los secretarios la escuchan, la atienden, están de acuerdo» (entrevista 2).

Esta valoración se relaciona asimismo con un reconocimiento a su elevado «capital político», derivado de la experiencia de participación en partidos políticos.

En las entrevistas realizadas, se señala un ingrediente más, que tiene que ver con la facultad para dotar de especificidad al trabajo del IMO en el marco de la tensión «centralismo-federalismo»: ⁷¹ la capacidad para sostener un posicionamiento fuerte, sobre todo «autónomo» frente a las instancias nacionales —representadas en la institución homóloga en el ámbito federal, el Instituto Nacional de las Mujeres.

El equipo de trabajo

Otro de los factores más frecuentemente señalados como responsables del éxito de las estrategias emprendidas por el IMO, enfatiza los esfuerzos de conformación de un equipo de trabajo altamente cualificado, con un alto grado de cohesión interna y fuertemente comprometido con los objetivos de la institución.

Como directora del Instituto ha tenido la capacidad de hacerse de un equipo (...) es gente profesional, que se ha preocupado por la formación, que el Instituto se ha preocupado por la formación de sus trabajadores, empezó por casa (...) no tenía el conocimiento de género, hoy lo tiene, hoy lo tiene y está trabajando de manera profesional (entrevista 1).

⁷¹ Hay que decir aquí que este es un factor que cobra gran relevancia en los procesos llevados a cabo desde instancias locales o estatales. Y es que la influencia del fenómeno del “mimetismo” con respecto a la administración central, puede expresarse no tanto en la inauguración de una serie de políticas de equidad o en su configuración concreta, sino que las razones de competencia con respecto a ésta —sobre todo en naciones que no cuentan con un federalismo arraigado— pueden constituir en ocasiones explicaciones más convincentes como ya lo hemos expresado antes en este mismo apartado.

(...) con muchos aciertos adentro también. El IMO tiene la fortuna de contar con un equipo de trabajo muy bueno y ponerse a hacer lo que tenía que hacer (...) el logro es del equipo de trabajo que conforma el IMO (entrevista 3).

A las opiniones favorables con respecto al equipo de trabajo, se suma el énfasis en la conformación de un círculo personal en torno a la titular del IMO, factor que hemos denominado aquí «la importancia de un buen asesoramiento». Éste se refiere al hecho de que se haya buscado una orientación técnica del más alto nivel, con la participación externa de personas expertas en cada una de las tareas que el Instituto se propuso abordar: desde la conformación de presupuestos con perspectiva de género, hasta temas como la violencia contra las mujeres.

(...) Lo que sí es cierto, y te puedo decir, es que el Instituto ha tenido una muy buena estrategia —supongo que es una estrategia— de tener a los más renombrados y realmente buenos asesores para los trabajos que ha hecho (...) o sea, creo que maneja bien a quién acercarse para que trabaje con la gente, eso es bueno (entrevista 2).

(...) se preocupó por hacerse de mujeres que saben, o sea, se asesoró de mujeres que saben (...) muchas mujeres feministas de la Universidad, de El Colegio de México, de todos lados (...) tuvo esa visión (entrevista 1).

En este punto, conviene traer de nuevo la tendencia que hemos señalado anteriormente con respecto a las crecientes demandas de conocimiento que lleva aparejado el proceso de institucionalización —lo que convierte a las instituciones de igualdad en las demandantes principales de «expertas en género».

Las estrategias: la opción por el trabajo institucional contra el trabajo directo con las mujeres

El programa de acción implementado por el IMO desde su creación ha estado guiado por el principio de «transversalidad». Ésta se ha concretado en el trabajo en el interior de la administración pública oaxaqueña, principalmente a través de dos iniciativas: la integración de la perspectiva de género en los presupuestos anuales estatales y la capacitación en género y políticas públicas al cuerpo de funcionarias y funcionarios.

Esta última ha constituido una de las vías privilegiadas por el Instituto para lograr la institucionalización; por ello creemos conveniente detenernos en los discursos de las entrevistadas en relación con ésta. Dichos discursos tienden a valorarla positivamente, aunque matizada por opiniones que denotan cierta desconfianza con respecto al impacto efectivo de los diplomados en género y políticas públicas.⁷² Las reservas expresadas se reflejan en estos puntos:

1. En primer lugar, la escasa garantía con respecto a la aplicación efectiva de los conocimientos y las técnicas aprendidas a través de estos diplomados. Esto nos remite a la cuestión de la necesidad de dar seguimiento a las acciones emprendidas por las personas que han participado en dichos programas de formación/sensibilización, a corto y mediano plazo.
2. Otra de las argumentaciones tiene que ver con la falta de garantía de «estabilidad» en el puesto de las personas que reciben el diplomado, especialmente cierto en

⁷² En México, estos diplomados constituyen una de las estrategias más utilizadas por los Institutos de la Mujer para promover la institucionalización de la perspectiva de género. Así, podemos encontrar programas de este tipo en casi todas las instituciones de equidad del territorio federal. El propio Instituto Nacional de las Mujeres ha promovido ampliamente este tipo de iniciativas.

los puestos de alto rango jerárquico que, al responder a designaciones de tipo político, están sometidos a un alto grado de rotación. Ello obligaría a las instituciones de igualdad a una formación «constante» del personal, a capacitar cada vez que se produzca un cambio significativo en las áreas de la Administración Pública que se hayan identificado como “claves” para la institucionalización de la perspectiva de género.

(...) y aparte la cuestión gubernamental que es por seis años. Este personal, que tuvo esta capacitación de un diplomado, ya va a terminar en un año y tuvieron su diplomado el año pasado. Entonces, cuando cambie el gobierno aquí en Oaxaca hay que volver a capacitar a todos (entrevista 4).

3. Uno de los cuestionamientos más repetidos se refiere al escaso impacto que puede tener en toda una carrera administrativa el hecho de asistir “unas cuantas horas” a un curso de sensibilización/capacitación. La sensibilización en temas de género exige todo «un cambio a nivel de conciencia», que choca con un muro de inercias, estereotipos y prejuicios interiorizados desde temprano, reforzados a lo largo de todo el ciclo vital y muy resistentes al cambio.

(...) aunque ya los titulares de las secretarías, de los institutos, han participado en un diplomado, no sabemos si están convencidos realmente o si nada más asistieron por asistir, si realmente han cambiado su forma de pensar y lo quieren hacer (...) Es buena estrategia aunque esa es una forma de vida, no la vas a cambiar con un diplomado (entrevista 4).

4. Otro más hace referencia a la desconfianza con respecto al efecto multiplicador que puede tener sobre todo un equipo de trabajo, el hecho de que uno de ellos/as –aún el/la que ocupa el lugar más alto en el escalafón– participe en un programa de este tipo: «...

y todo su personal, porque no es lo mismo que vaya el secretario de Finanzas y que él ya esté decidido a cambiar y tener perspectiva de equidad de género, si todo su personal no ha cambiado» (entrevista 4).

A pesar de los argumentos expuestos, como decíamos, la mayoría las entrevistadas valoraron lo acertado de la estrategia. Esta evaluación positiva va acompañada por un reconocimiento de la complejidad que conlleva el trabajo en el contexto institucional.

(...) bueno, el Instituto también tiene muchas broncas ¿no?: instituciones que son muy cerradas que no les interesa mucho las propuestas que están haciendo, que no mandan a las personas adecuadas para la capacitación, que modifican al interior todo lo que está ocurriendo, que hay intereses de los directivos para ver a quién mandan, o sea, también se lleva muchas broncas el Instituto (entrevista 2).

El amplio reconocimiento otorgado a la estrategia general del IMO de trabajar con las instituciones de la administración pública estatal queda matizado por una demanda subyacente de no descuidar el trabajo con las organizaciones. Ello hace que el balance que las organizaciones de mujeres y feministas realizan sea ambiguo. Si bien por una parte se reconoce la necesidad de realizar este trabajo desde “dentro” de la propia administración pública —como opción más viable ante la lógica incapacidad de las organizaciones civiles para acceder a estas instancias gubernamentales: «(...) porque no tenemos la misma capacidad ni los mismos recursos humanos y financieros, entonces por más que nosotras quisiéramos, lamentablemente no tenemos los mismos recursos que una institución de gobierno» (entrevista 4); «pero, por ejemplo, estas cuestiones que hizo ahora el Instituto de trabajar la perspectiva de género a través de los presupuestos, pues eso hubiera estado, creo

muy difícil poder lograr a partir de las organizaciones» (entrevista 2). Por otra, se observa una cierta “desilusión” frente a las expectativas de que éste genere resultados visibles y logre mejoras efectivas en las condiciones de vida de las mujeres:

El trabajo que está haciendo el IMO por ejemplo, va a dilatar en que lo veamos reflejado (...) yo creo que los resultados son a muy largo plazo. No hay cosas que veamos de manera inmediata, que es una de las cosas que más desesperan a las organizaciones (entrevista 3).

Aquí, el factor temporal juega un papel fundamental en la evaluación, ya que la opción del IMO por la estrategia institucional implica la generación de cambios de amplio alcance que en principio sólo podrán observarse y ser evaluados en el medio y largo plazo.

La ausencia de las organizaciones de mujeres y el problema del «no reconocimiento»

La «falta de reconocimiento» al trabajo realizado por el movimiento de mujeres y feminista del estado constituye una de las principales críticas por parte de las entrevistadas. Éstas se dirigen sobre todo al IMO, aunque se hacen extensivas a las autoridades gubernamentales, y se expresan en un déficit de participación de las organizaciones de mujeres y feministas en los procesos de toma de decisiones, especialmente en las instituciones de equidad: «sólo que creo que se tiene que enfatizar más que todos los logros que se han tenido han sido por el movimiento feminista, o sea, no hay que dejar de hacer esa referencia (...) creo que esa parte sería la que le faltaría» (entrevista 1).

Adicionalmente, algunas entrevistadas hablaban de una “apropiación” de lo realizado por el movimiento, haciendo alusión al hecho de que desde las instituciones se “utilice” el conjunto de conocimientos acumulados y el trabajo llevado

a cabo durante décadas por los grupos y organizaciones de mujeres.

(...) muchas cosas que el Instituto hizo fue a partir de los contactos y de las relaciones que teníamos nosotras con el movimiento feminista en general. Yo recuerdo que el Instituto vino en muchas ocasiones aquí, a ver a quién conocíamos que hiciera, que hablara sobre perspectiva de género, a quién conocíamos que trabajara planes estratégicos (...) y eso a lo mejor puede ser muy simple pero es toda una interrelación, porque si nosotras no tuviéramos esa relación con el movimiento feminista del país e internacional pues no hubiéramos podido haberle dado esta información al Instituto (entrevista 2).

Era lo que nosotras le decíamos, ¿no? Y, o sea, yo sé que ella copió en su modelo de profesionalización, o de mejora, o de capacitación, ella cogió elementos nuestros y bueno, pues es válido, o sea, nos hubiera gustado poder trabajar conjuntamente, pero... (entrevista 5).

Una de las demandas de las mujeres antes de Murat era que no se pidiera el certificado de no gravidez en los trabajos (...) Cuando entra el IMO capitaliza la demanda de las mujeres, y lo hace realidad (...) Las ONG tendrían que entender que es necesario el Instituto, esté quien esté, para capitalizar sus demandas. Lo que no hizo Norma fue reconocer que ésa fue una propuesta de las Organizaciones No Gubernamentales. O sea, no hay reconocimiento ni de unas ni de las otras... pero si la propuesta es igual y no reconoces a éstas pues estás montándote sobre un proyecto que no era tuyo (entrevista 3).

Ya hemos tratado la cuestión de la «capitalización de los esfuerzos del movimiento» en ocasiones anteriores, por ello, nos limitamos aquí a subrayar una vez más cómo

ésta, junto con la «falta de reconocimiento», se convierte en uno de los principales focos de las críticas del movimiento feminista y de mujeres al IMO.

Las contribuciones del IMO al trabajo de las organizaciones de mujeres y feministas

En nuestras entrevistas, quisimos indagar en qué medida esta institución era contemplada como un «recurso externo» al movimiento, cuya posición dentro de la esfera gubernamental contribuiría a facilitar el trabajo y la influencia de las organizaciones de mujeres y feministas en los procesos de toma de decisión.

Ello implica, en primer lugar, abordar la visión de las organizaciones de mujeres y feministas del estado sobre el desempeño del IMO como instancia de interlocución con las instituciones gubernamentales. Con respecto a ello, tenemos que afirmar que para nuestras entrevistadas esta posibilidad no sólo no se contempla, sino que tampoco se percibe como deseable. Las organizaciones se resisten a tener un “intermediario” entre los poderes públicos y sus propuestas; es natural que prefieran ser ellas mismas quienes negocien.

(...) de tener negociación con el gobierno, a mí no sé por qué no me interesa tanto pensar que el IMO puede funcionar como un canal o como una vía, a lo mejor será, porque sí es cierto que las organizaciones hemos demostrado que cuando, que aquí el acceder a los funcionarios no es tan complicado, o sea, como que existe esa teoría o existía teoría de que acceder a los funcionarios era muy difícil y como que no es muy difícil entonces no necesitas este intermediario ¿no? (entrevista 5).

Esta resistencia de las organizaciones a legitimar al IMO como instancia de interlocución entre éstas y las autoridades gubernamentales obedece a una lógica muy común señalada por las entrevistadas a la hora de abordar el tema

de las relaciones con los poderes públicos: la opción estratégica por la relación directa con personas de la administración «afines». Del otro lado, habría que aludir también a la «disposición» por parte de esta institución y las oportunidades que ofrece a las organizaciones para que sus demandas y propuestas sean tomadas en cuenta por quienes dirigen la política pública del estado.

En segundo lugar, quisimos abordar la cuestión de la influencia positiva que el trabajo del IMO pudiera tener sobre el propio movimiento feminista y de mujeres. En este punto y más allá de las valoraciones de carácter general, las principales ventajas identificadas por nuestras entrevistadas se relacionan con dos aspectos que se perciben como los más exitosos de la labor institucional emprendida por el IMO: la sensibilización/capacitación del cuerpo de funcionarias y funcionarios de la administración pública oaxaqueña y el énfasis en el desarrollo de indicadores estadísticos que ayudan a elaborar diagnósticos precisos sobre la situación de las mujeres oaxaqueñas.

Ha desarrollado una base importante porque ha estado haciendo investigación, y tiene una serie de índices estadísticos que nos pueden ayudar a hacer nuestra agenda (...) pero entonces necesitamos hacer agendas que se cumplan dentro del Congreso (...) porque ¿cómo hacer políticas públicas, si ni siquiera tenemos índices comparativos?, bueno ni siquiera en el estado, ahorita ya se está metiendo, ni siquiera en el estado había una división por sexo (...) no lo había, hoy lo hay, es un trabajo que ha estado haciendo el IMO que es importante (entrevista 1).

Estos últimos constituyen una herramienta eficaz para las organizaciones, en dos sentidos: por un lado, por cuanto ayudan a establecer un «diagnóstico» preciso que sirva de base para la elaboración de una agenda congruente con las necesidades de las propias mujeres; por otro, constituye un instrumento muy valioso para «legitimar» ante los po-

deres públicos las demandas de atención hacia la problemática de las mujeres.

La sustentabilidad de los programas de equidad

Una de las mayores preocupaciones por parte de algunas representantes del movimiento de mujeres y feminista del estado radica en la falta de garantías con respecto a asegurar una atención relativamente permanente de la problemática de las mujeres. El temor de que la institucionalización de la perspectiva de género sea una “moda”, y se acabe por no dar continuidad a los programas que empiezan a implementarse, es frecuente entre quienes valoran positivamente los logros que en este sentido se han conseguido hasta el momento.

(...) habría que darle continuidad y esa es nuestra gran preocupación para quienes de alguna manera sí vemos que ha habido ciertos adelantos (...) cuando hay este trabajo incipiente y se empieza a hacer bien, todo el problema es que después se deja y no hay quien lo retome a nivel de gobierno sobre todo (entrevista 5).

(...) [el proceso de institucionalización de la perspectiva de género] está inacabado, hay que seguir trabajándolo, las instituciones y nosotras también en observancia y en que operen de la mejor manera (entrevista 2).

En el caso concreto del IMO este temor está presente y remite de nuevo a un cierto tipo de “personalismo”: la continuidad de los programas puestos en práctica por el IMO podría peligrar con la salida de su titular: «(...) yo creo que el camino que ella está marcando es bueno, habría que darle continuidad y esa es nuestra gran preocupación para quienes de alguna manera sí vemos que ha habido ciertos adelantos; hay muchísimo trabajo por hacer» (entrevista 5).

La defensa de la institucionalización de la perspectiva de género en el aparato gubernamental se interpreta como

un recurso externo que, al menos en «potencia», constituye un aval para la estabilidad en la atención a la problemática de las mujeres. Aquí, una de las tareas fundamentales del movimiento feminista y de mujeres, es asegurar que esta estrategia asumida en el contexto gubernamental no responda a preocupaciones «coyunturales». En contraste se señala cómo, a diferencia de la institución, las organizaciones de mujeres tienen ya una trayectoria consolidada en el trabajo por la equidad de género, una estabilidad que no está asegurada en el ámbito institucional.

En este sentido, son frecuentes las alusiones al carácter todavía precario del proceso de institucionalización de la perspectiva de género, en el marco de argumentaciones que entroncan claramente con los discursos que advierten los peligros derivados de la amenaza de desmantelamiento de las políticas implicadas en la promoción de la equidad entre los géneros. Esta consideración se aplica de manera más concreta a las estrategias de institucionalización de la perspectiva de género que se han puesto en marcha en Oaxaca. El reconocimiento de que las medidas impulsadas por el IMO constituyen apenas el primer paso, de un proceso largo y complejo, resulta ser uno de los ejes centrales del discurso de nuestras entrevistadas. La cuestión aquí no sería tanto si la estrategia es o no acertada —parece haber un consenso amplio en torno a ella—, sino qué capacidad de presión para su cumplimiento efectivo, y para profundizar aun más en el proceso, tienen tanto la institución encargada de coordinar estas estrategias como las propias organizaciones de mujeres y feministas.

(...) No, yo creo que lo que todavía, yo lo siento como un primer paso, que todavía es incipiente, que creo que requeriría como de (...) yo sí creo que es una cuestión de tiempo, creo que vamos en el camino, el asunto va a ser qué tanto empujamos la sociedad civil y qué tanto empujan a nivel nacional las otras fuerzas (entrevista 5).

Un movimiento social fuerte y cohesionado de presión sobre los poderes públicos

Entre los obstáculos más importantes identificados por nuestras entrevistadas, está aquel que se refiere a la necesidad de un movimiento social de mujeres y feminista con capacidad de ejercer vigilancia y presión hacia las autoridades gubernamentales. La identificación de este obstáculo responde de alguna manera a un ejercicio de «autocrítica» por parte de las propias integrantes, que reconocen que su ejecución en cuanto a evaluación de la actuación institucional y exigencia de rendición de cuentas es bastante deficitaria: «(...) [otro obstáculo] podría ser la falta de organización de las propias ONG para hacer realmente contrapeso, para ejercer presión política. Y no hay presión para que las instituciones realmente ejerzan su trabajo» (entrevista 3). «(...) Pues le tocaría, nos tocaría a las organizaciones civiles, yo creo que las organizaciones civiles deberíamos de estar haciendo mucho ese trabajo de monitoreo y de evaluación, pero no lo hacemos» (entrevista 5).

En este punto resulta interesante indagar en las argumentaciones que las entrevistadas esgrimen a la hora de justificar la relevancia de su participación. Así, en este sentido, hemos encontrado dos tipos de razones: en primer lugar, la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil, en tanto que los agentes más idóneos para la realización de este trabajo de evaluación y monitoreo de las políticas gubernamentales, dada la cercanía que ellas tienen con la población objeto de tales políticas:

(...) porque las organizaciones civiles somos las que sabemos, las que de alguna manera formulamos los proyectos a partir de las necesidades de la base; o sea, no formulamos políticas públicas o proyectos o programas nacionales que están escritos (...) realizamos nuestros programas de trabajo muy apegados a las necesidades reales de la población con la que trabajamos (entrevista 5).

La segunda de las argumentaciones se extrae de una concepción más general acerca del papel de la sociedad civil organizada en los procesos políticos. Ésta tiene que ver con el ejercicio de un derecho ciudadano a participar en la toma de decisiones, en los estados que se dicen “democráticos”. De manera adicional, el seguimiento y evaluación de las políticas gubernamentales por parte de los agentes de la sociedad civil tiene un importante componente simbólico, constituyéndose en un signo de profundización democrática.

Ahora bien, una pregunta central aquí es ¿cuál sería la respuesta de las instituciones ante una sociedad civil organizada y vigilante con respecto a las actuaciones institucionales? En el caso concreto de las instituciones de equidad, las entrevistadas enfatizan las dificultades que encuentran las organizaciones de mujeres a la hora de realizar una labor de monitoreo o rendición de cuentas. Aquí cabe también preguntarse, como ya lo han hecho algunas, por las estrategias más adecuadas para llevar a cabo esta labor, con las cuales se consigan resultados concretos y se eviten actitudes de confrontación. Por otro lado, estas dificultades reflejan cómo en procesos no consolidados, la presencia de organizaciones de la sociedad civil vigilantes de la marcha de las instituciones gubernamentales es percibida por éstas como una “amenaza” y no como el ejercicio de un derecho ciudadano.

Todo ello entronca con el último de los temas que abordaremos aquí, el problema de la democratización de los procesos de toma de decisiones.

La consolidación democrática

Es sabido que una de las principales orientaciones del movimiento feminista en las dos últimas décadas ha sido la lucha por la democratización del sistema político. Ya hemos comentado en anteriores ocasiones cómo el propio proceso de «normalización democrática», ha constituido, por diversas razones, un factor de impulso al proceso de

institucionalización de la perspectiva de género. Y ello es cierto en los ámbitos federal y estatales. Oaxaca no es una excepción.

No obstante, precisamente el carácter “inconcluso” de este proceso democratizador se convierte, desde la óptica de nuestras entrevistadas, en uno de los obstáculos más importantes para la efectiva institucionalización de la perspectiva de género en el estado. La persistencia de modelos autoritarios de ejercicio del poder y de control social, constituyen en Oaxaca serios escollos para la asunción de la lógica de la equidad y sus implicaciones.

Con este último punto, ponemos fin al análisis de las evaluaciones realizadas por las integrantes del movimiento feminista y de mujeres sobre el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en Oaxaca. Estos discursos son relevantes, no sólo en su lectura directa, sino por cuanto subyace en ellos un diagnóstico del estado actual del proceso de institucionalización de la perspectiva de género en Oaxaca, así como desvelan los núcleos principales de acuerdo/desacuerdo y, sobre todo, apuntan hacia posibles líneas de investigación más detalladas en el futuro.

CONCLUSIONES

EL ANÁLISIS DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA de género en el estado de Oaxaca y su relación con las estrategias del movimiento de mujeres y feminista, ha constituido el objeto principal de este trabajo.

En el primer apartado, hemos tratado de demostrar la idoneidad de una perspectiva de análisis que tome como presupuesto teórico la existencia de un continuo entre los movimientos sociales y el sistema político institucional. Las trayectorias sociolaborales y de militancia política relatadas por las integrantes de las organizaciones feministas y de mujeres oaxaqueñas ejemplifican, de alguna manera, las distintas formas en que ambas esferas se ponen en relación

y llaman la atención sobre el error implícito en la separación de la acción de los movimientos sociales y la que acontece en la esfera política convencional.

Por otro lado, este análisis enfatizaba la importancia del factor «individual» en la conformación y las características de la acción colectiva feminista. En este sentido, tres componentes de las trayectorias personales analizadas se destacan por su importancia de cara a comprender los posicionamientos de las integrantes del movimiento feminista y de mujeres oaxaqueño: las formas de acceso a la teoría y el movimiento feminista, la experiencia política previa y los distintos grados de participación en el ámbito de las instituciones gubernamentales. Ellos condicionan en buena medida una cierta actitud con respecto a la cuestión de la autonomía del trabajo y la organización feminista en el seno de los partidos políticos, la conveniencia de apostar por la transformación de las instituciones públicas y también las evaluaciones que se realizan del proceso de institucionalización de la perspectiva de género.

En la segunda parte de este trabajo abordábamos la caracterización del movimiento feminista y de mujeres oaxaqueño centrándonos en su dimensión política. El análisis de la dimensión política del movimiento pasa por el reconocimiento de la importancia que adquieren dos tendencias: la «institucionalización» de los grupos feministas y de mujeres, por un lado; y la «diversificación» de los espacios y estrategias para la acción colectiva, por otro.

En cuanto a la primera, ésta puede ser interpretada a la vez como «causa y efecto» del proceso de institucionalización de la perspectiva de género. Por un lado, la consolidación del fenómeno de la institucionalización de los grupos feministas implicó, entre otros efectos, la asunción de orientaciones basadas en la lógica de presión hacia los poderes públicos —en este sentido, podría decirse en términos generales, que la institucionalización del movimiento fue un factor impulsor del proceso de institucionalización

de la perspectiva de género. Por otro lado, el proceso de institucionalización de la perspectiva de género, tal como se ha desarrollado, ha favorecido la propia institucionalización del movimiento feminista y de mujeres. A lo largo de este informe hemos venido dando abundantes ejemplos de cómo esta institucionalización se ha visto favorecida: cuestiones como la formalización de las estructuras organizativas de los grupos feministas y de mujeres, o la profesionalización creciente de sus integrantes, pueden ser muy ilustrativas del tipo de interlocutor que las instancias gubernamentales han privilegiado.

Esta cierta institucionalización del movimiento resulta ser un factor fundamental para entender las estrategias llevadas a cabo por las organizaciones de mujeres y feministas del estado. Estrategias que muestran la asunción —aunque como vimos, no sin tensiones— de la lógica negociadora y de la necesidad de orientar sus acciones hacia los poderes públicos del estado.⁷³ En el caso concreto de Oaxaca, la «necesidad del trabajo político» se ha venido conformando como uno de los ejes básicos del discurso del movimiento feminista y de mujeres. Y también ha constituido una de las fuentes principales de conflicto en las organizaciones. De hecho, la mayoría de las entrevistadas matizan el significado que tiene para ellas este trabajo político: influir en los procesos políticos de toma de decisiones, pero apegadas a la lógica movimentista que resalta la importancia del trabajo «de base» con las mujeres. En definitiva, estrategias de búsqueda del difícil equilibrio entre «la ética y la negociación».⁷⁴

⁷³ Reiteramos una vez más que no se trata de una peculiaridad del movimiento en Oaxaca, sino que es un fenómeno congruente con todo un proceso en el ámbito internacional, al que hemos aludido como el paso «de la protesta a la propuesta».

⁷⁴ Hacemos aquí referencia al artículo de María Luisa Tarrés (1993), mencionado anteriormente.

El recurso de una variedad de estrategias para el ejercicio de presión a las instituciones es, a la vez, causa y efecto del fenómeno de «diversificación» interna, la segunda de las tendencias a que hemos aludido. El caso oaxaqueño es un claro ejemplo del fenómeno de la diversificación y su contrapartida: las dificultades para constituirse en sujeto político.

El contexto político, caracterizado por la persistencia de estructuras corporativistas de control social, ha marcado obviamente las estrategias de las organizaciones de mujeres y feministas oaxaqueñas.⁷⁵ De la experiencia en el sistema político tradicional del estado, resulta una cierta actitud de defensa de la autonomía de las organizaciones y la «desconfianza» con respecto a las autoridades gubernamentales. Como vimos, la «amenaza de la cooptación» y el peligro de la «instrumentalización» del trabajo y las demandas feministas, constituyen uno de los principales argumentos del rechazo de las organizaciones de mujeres y feministas a involucrarse en la esfera política convencional. También conforman un factor explicativo de los posicionamientos que éstas adoptan frente a las instituciones públicas, incluso en el caso concreto de la institución de equidad. Así, la resistencia de las organizaciones a legitimar al IMO puede atribuirse, entre otros, al hecho de percibir una cierta continuidad entre las formas de funcionamiento

⁷⁵ Aquí hacemos eco de las propuestas de Sonia E. Álvarez (1990) acerca de la importancia de especificar las características del contexto político en cualquier análisis que aborde las relaciones entre los movimientos sociales, en especial el movimiento feminista y de mujeres, y el estado, como «única forma de comprender la especificidad histórico-estructural de las políticas de género». Junto con ella, la mayoría de los trabajos importantes en el campo de la teoría de los movimientos sociales —ya hemos señalado la relevancia del elaborado por S. Tarrow (1997)— indican cómo el contexto político condiciona de manera importante el marco en el que se desarrollan, bien restringiendo, bien ampliando sus oportunidades de influencia o bien dotándole de ciertas características como agentes del espacio socio-político.

del Instituto y el resto del sistema institucional —cuyas características y las visiones que sobre él tienen las organizaciones civiles, ya las hemos comentado ampliamente.

En cuanto al origen del proceso de institucionalización de la perspectiva de género en Oaxaca, hemos destacado la relevancia de los factores de orden «simbólico», junto con la intervención del movimiento feminista y de mujeres del estado, como los motores principales del mismo. El factor internacional constituyó, asimismo, un elemento muy relevante para explicar los orígenes del proceso, en especial para el movimiento feminista y de mujeres en Oaxaca, que encontró en dicho factor una de las principales fuentes de legitimidad de sus demandas ante las instituciones estatales.

Los procesos iniciados en el ámbito federal ejercieron una influencia indudable. Pero no sólo “directamente” —en estrategias y temas prioritarizados—, sino especialmente a través de procesos de «competencia» y luchas ideológicas. En el caso que nos ocupa, esta competencia se materializa en un intento de fundamentar el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en el contexto estatal en una ideología progresista y laica para oponerla a las políticas federales ancladas en principios políticos más conservadores y lastrados por la influencia de la iglesia católica. Por ello, podemos concluir que la influencia opera principalmente en los intentos de «diferenciación», de dotar de especificidad al proceso llevado a cabo en el ámbito estatal con respecto a las iniciativas federales.

A lo largo de este trabajo hemos tratado de discernir la implicación de las organizaciones de mujeres y feministas del estado en el proceso de institucionalización de la perspectiva de género. En nuestro estudio queda patente que la influencia política⁷⁶ del mismo ha sido «irregular», siendo

⁷⁶ Para este análisis hemos utilizado la clasificación de Celia Valiente (1996), quien identifica cuatro vías a través de las cuales los movimientos feministas pueden intervenir en el sistema político:

considerable en las primeras fases del proceso —definición del problema y presión para el establecimiento de políticas de equidad—, pero encontrando grandes problemas para intervenir en la toma de decisiones con respecto a la ejecución y la evaluación de las políticas puestas en marcha por las autoridades gubernamentales. Esta escasa capacidad para afectar las formas concretas en que se ha plasmado el discurso político a favor de la equidad se encuentra, en nuestra opinión, en estrecha vinculación con ciertos elementos característicos del sistema político oaxaqueño, especialmente con la forma en que se producen los procesos de toma de decisiones y los límites que éste impone a la participación de las organizaciones de la sociedad civil. También se relaciona con el modelo de interlocución que se promueve desde los poderes públicos, que deja a las organizaciones sociales poco margen para el ejercicio de la «función política» y privilegia una intervención limitada al ejercicio de la «función técnica».⁷⁷

-
- En la fase de «definición del problema», generando un clima social favorable mediante el cual las autoridades consideren el tema de la desigualdad entre los géneros como un problema cuya gravedad requiere una intervención por parte del aparato gubernamental.
 - Demandando directamente a las autoridades la formulación de políticas de equidad entre los géneros —entre ellas, la creación de instituciones de igualdad en la administración pública.
 - En tercer lugar, cabría considerar las posibilidades de intervención del movimiento feminista y de mujeres, en tanto instancias de control de la ejecución de las políticas que efectivamente se ponen en marcha.
 - En último término, estarían todas aquellas iniciativas del movimiento encaminadas a impedir que los programas puestos en marcha —y las instituciones creadas— sean desmantelados. Aquí entraría el tema de la necesidad de vigilar la «sustentabilidad» de las políticas, y su «continuidad» a pesar de los cambios de gobierno (que pueden ser más o menos proclives a la intervención en esta esfera).
- ⁷⁷ El fenómeno de la apertura hacia la participación de las organizaciones civiles —en tanto “consultoras” en temas de género— está ampliamente documentado en la literatura feminista reciente acerca de las relaciones entre el movimiento y el proceso de institucionalización de la perspectiva de género. Así, la situación relatada para Oaxaca, guarda estrecho paralelismo con una tendencia que Sonia E. Álvarez (1992) identifica para una forma particular de organización feminista —las ONG— una tendencia a favorecer su participación «más como técnicas y menos como

En cuanto a este modelo de relaciones, ya hemos visto que la «lógica personalista» sigue estando muy presente entre las integrantes del movimiento. Ésta obedece, sin duda, a la comprensión pragmática del funcionamiento del sistema político, en el que la inexistencia o el mal funcionamiento de las vías institucionales de interlocución —del tipo consejo consultivos— conforma un sistema de relaciones entre la sociedad civil y las instancias gubernamentales que parece estar lejos de garantizar «en la práctica» la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Esta es una de las mayores demandas de las integrantes de las organizaciones de mujeres y feministas del estado y uno de los más importantes retos para la democratización del sistema político.

Ello explica que las estrategias institucionales no se interpreten en la mayoría de los casos como una verdadera preocupación por implementar políticas sociales más efectivas, sino más bien, como una forma para controlar el descontento de la opinión pública a través del recurso de «políticas simbólicas». El «no reconocimiento», o la instrumentalización del trabajo de las organizaciones, es otra de las críticas más sobresalientes que nos hace girar de nuevo la mirada hacia un contexto político marcado por la persistencia de las viejas estrategias clientelares.

Además de estas razones de contexto, la evaluación de las iniciativas gubernamentales está marcada por las propias dinámicas del movimiento feminista y de mujeres en Oaxaca, que vio cómo el “desencanto” sucedía a la consecución

ciudadanas», esto es como “expertas en género” y no en tanto organizaciones que promueven el ejercicio de la ciudadanía plena —principalmente en las funciones de control del ejercicio de poder por parte de las autoridades— de las mujeres. Es obvio que esta tendencia no responde únicamente a una elección por parte de estas organizaciones, sino más bien es el resultado del modelo de relaciones que se promueve desde los poderes públicos y las oportunidades de participación que éste ofrece a la sociedad civil organizada.

de ciertas demandas, ya históricas, como la de la creación de un Instituto de la Mujer en el estado. Esta decepción se explica por la propia naturaleza «multipolar» (S. Tarrow, 1997) de la interacción, que hace que los resultados de sus demandas acaben “escapándose de las manos”, trasladándose al escenario político convencional. Como es lógico, la decisión final sobre la creación de instancias gubernamentales específicas para la promoción de la equidad estuvo en manos de la elite gobernante.⁷⁸ Por ello, los cuestionamientos que se hacen a la forma como se ha venido concretando el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en el estado tienen mucho que ver con esta competencia por el control del proceso en general, y del IMO en particular.

Por otro lado, ya hemos visto cómo una de las principales críticas de las integrantes de las organizaciones de mujeres y feministas apunta hacia la relativa inexistencia de mecanismos reales de evaluación de las acciones implementadas por las propias instituciones de equidad. Esta crítica no está exenta de un reconocimiento de su propia responsabilidad en la actual situación, que limita el ejercicio de una ciudadanía activa, por el lado de las organizaciones civiles, y la materialización de la voluntad democrática por el lado de las instituciones.

Relacionando ambos fenómenos —el hecho de que las organizaciones aún no hayan asumido plenamente una función de control democrático del trabajo institucional y que las instituciones aún no acepten ser objeto de evaluación externa de su ejecución—, podemos describir la situación resultante como de “círculo vicioso”: la resistencia de las instituciones a ser monitoreadas y controladas por agentes de la sociedad civil puede desincentivar que estos agentes asuman

⁷⁸ En este sentido, entonces se podría hablar en Oaxaca de una institucionalización de la perspectiva de género “desde arriba”, al menos en lo que se refiere a la forma concreta en que se plasmaron las reivindicaciones formuladas desde años atrás por el movimiento de mujeres y feministas en el estado.

con seriedad y eficacia el ejercicio de control de las instituciones; la ausencia de grupos de la sociedad civil con una tradición consolidada en rendición de cuentas y vigilancia de la ejecución institucional, posibilita instituciones que se resisten o no aceptan ser sometidas a procesos de evaluación y control por parte de la ciudadanía.

Es por ello que la apertura de cauces —reales— de participación del movimiento feminista y de mujeres en el diseño, ejecución y, especialmente en la «evaluación» de las iniciativas políticas adoptadas, sigue constituyendo uno de los principales retos en el caso que nos ocupa. Éste nos remite directamente al problema de la democratización. Sabemos que el déficit de participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión no es privativo de las políticas de equidad, pero se hace, si cabe, más patente en el ámbito de estas políticas, que tienen su razón de ser en la búsqueda de una sociedad más equitativa y más justa.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Sonia E., y Arturo Escobar (eds.). *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy, and Democracy*. Colorado, EUA. Westview Press. 1992.
- Álvarez, Sonia E.; Arturo Escobar, y Evelina Dagnino (eds.). *Política cultural, cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*. Bogotá, Colombia. Taurus. 2001.
- Álvarez, Sonia E. *Engendering Democracy in Brazil*. EUA, Princeton University Press. 1990.
- «Articulación y transnacionalización de los feminismos latinoamericanos». En: *Debate Feminista*. Año 8. Vol. 15. Abril de 1997.
 - «Estrategias democráticas desde la sociedad civil». En: Especiales de la Revista *Fempres*. *Un cuarto propio en el Estado*. Santiago de Chile. 1998.
 - «¿En qué estado está el feminismo? Reflexiones teóricas y perspectivas comparativas». Ponencia presentada en el Seminario Internacional Experiencias de Investigación desde una Perspectiva de Género. Programa de Estudios de Género, Mujer y Desarrollo. Universidad Nacional de Colombia, Santa Fé de Bogotá, Colombia, del 6 al 9 de octubre de 1998.
 - «Los feminismos latinoamericanos se globalizan en los noventa: retos para un nuevo milenio». En: Tarrés Barraza, María Luisa (coord.). *Género y cultura en América Latina*. México. Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. 1998.
 - «Feminismos diversos, desplazamientos desiguales». En: Especiales de la Revista *Fempres 1999. Feminismos fin de siglo. Una herencia sin testamento*. Santiago de Chile. 1999.
- Blumberg, Rae Lesser; Cathy Rakowski; Irene Tinker, y Michael Monteón (eds.). *Engendering Wealth and Well being: Empowerment for Global Change*. Boulder, Colorado, EUA. Westview Press. 1995.
- Cardacci, Dora. «Visibilidad y Protagonismo de las Redes y ONG en el campo de la salud». En: Gutiérrez Castañeda, Griselda (coord.). *Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina*. México. PUEG-UNAM. 2002.
- Dalton, R. J., y M. Kuechler. *Los nuevos movimientos sociales*. Valencia, España. Editorial Alfons el Magnànim, Generalitat Valenciana y Diputació Provincial de València. Col. Política y Sociedad. Núm. 8. 1992.
- Dietz, Mary. «El contexto también cuenta». En: *Debate Feminista*. Núm. 1. México. 1990.
- Foro Nacional de Mujeres y Política de Población. En: <http://www.laneta.apec.org/foropob/>
- Fraser, Nancy. «Repensar el reconocimiento: superar el desplazamiento y la reificación en las políticas culturales». En: Fraser, Nancy, et al. *Cuestiones actuales de Sociología de Género*. Madrid, España. CIS. 2001.

- Freeman, Jo. «La tiranía de la falta de estructuras». En: *V Forum de Política Feminista*. Madrid, España. Forum de Política Feminista-Intituto de la Mujer. 1988.
- Gelb, Joyce. «Feminismo y acción política». En: Dalton, R.J., y Kuechler, M. *Los nuevos movimientos sociales*. Valencia, España. Editorial Alfons el Magnànim, Generalitat Valenciana y Diputació Provincial de València. Col. Política y Sociedad. Núm. 8. 1992.
- González, Cristina. *Autonomía y alianzas. El movimiento feminista en la Ciudad de México 1976-1986*. México. Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG). 2001.
- Grupo de Estudios sobre la Mujer *Rosario Castellanos A.C.* Diversos documentos. En: <http://www.casadelamujer.org>
- Guzmán, Virginia. *La institucionalidad de género en el estado: nuevas perspectivas de análisis*. Santiago de Chile, Chile. CEPAL. Serie Mujer y Desarrollo. Número 32. Marzo de 2001.
- IMO. Sección «Noticias». En: <http://www.imo.org.mx/noticias>
- Información institucional. En: <http://www.imo.org.mx>
 - «Decreto de creación». En: *Diario Oficial*. Oaxaca de Juárez, Oaxaca. Gobierno del Estado de Oaxaca. Diciembre 23, 2000. Pág. 2040.
 - *Programa Estatal de la Mujer (2002-2004)*. Oaxaca, México. IMO. 2002.
 - «Equidad de género y presupuesto público. La experiencia innovadora de Oaxaca». (Documento de trabajo interno del equipo responsable de la investigación). Oaxaca, México. 2003-2004.
- Lagarde, Marcela. *Aculturación feminista*. Santiago de Chile. Ediciones de las Mujeres, Isis Internacional. 1998.
- Lamas, Marta. «Ampliar la acción ciudadana». En: *Especiales de la Revista Fempress 1999. Feminismos Fin de siglo. Una herencia sin testamento*. Santiago de Chile. Fempress, red de comunicación alternativa de la mujer para América Latina. Número especial. 1999.
- «De la autoexclusión al radicalismo participativo. Escenas de un proceso feminista». En: *Debate Feminista*. México. Metis Productos Culturales. Año 12. Vol. 23. Abril de 2001.
 - «Fragmentos de una autocrítica». En: Gutiérrez Castañeda, Griselda (coord.). *Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina*. México. Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG). 2002.
- Laraña, E., y J. Gusfield (eds.). *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*. Madrid. CIS. 1994.
- Las Caracolas*, números 1 a 179 (30 de octubre de 1998 a noviembre de 2003). Suplemento del periódico local *El Imparcial*. Editora responsable, Jarquín, Soledad. Oaxaca, México.
- Melucci, Alberto. «La acción colectiva como construcción social». En: *Revista Estudios Sociológicos de El Colegio de México*. Vol. IX. Núm. 26. Mayo-agosto de 1991.

- Milenio feminista*. Diversos documentos. En: <http://www.milenio-feminista.com.mx>
- Tarrés, María Luisa. «Hacia un equilibrio entre la ética y la negociación». En: *Debate Feminista*. Año 4. Vol. 7. México. Marzo de 1993.
- . «Las organizaciones no gubernamentales y la democracia en México: la experiencia de las mujeres». Manuscrito. México. 1995.
- . (coord.). *Género y cultura en América Latina*. México. Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. 1998.
- . «Las organizaciones del movimiento de mujeres en la reforma política». En: Serrano G., Enrique *et al.* *La Sociedad Civil: de la teoría a la realidad*. México. Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. 2001.
- Tarrés, María Luisa; Marta Lamas; Alicia Martínez y Esperanza Tuñón. «Encuentros y desencuentros: el movimiento amplio de mujeres en México 1970-1993». En: *Encuentros y desencuentros: el movimiento amplio de mujeres en México 1970-1993*. México. PUEG-UNAM. 1995.
- . «Campos de acción y formas de participación de las mujeres de clase media». Informe de investigación. México. El Colegio de México. 1987.
- Tarrow, Sidney. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid. Alianza Editorial. 1997.
- Valiente, Celia. «El feminismo institucional en España: el Instituto de la Mujer, 1983-1994». En: *Revista Internacional de Sociología*. Núm. 13. Madrid. 1996.
- . «The Feminist Movement and the Reconfigured State in Spain (1970-2000)». En: Banaszak, Leen Ann; Beckwith, Karen y Rutch (eds.). *Women's Movement Facing the Reconfigured State*. Cambridge University Press. Cambridge & New York. 2003.
- . «Pushing for Equality Reforms: The European Union and Gender Discourse in Post-Authoritarian Spain». En: Liebert, Ulrike (ed.). *Gendering Europeanisation*. Bruselas. Presses Interuniversitaires Européennes. 2003.
- Vargas, Virginia. «Un debate feminista en curso». En: Hola, Eugenia, y Ana María Portugal (eds.). *La ciudadanía a debate*. Número 25. Santiago de Chile. Isis Internacional-Centro de Estudios de la Mujer. 1997.
- . «De múltiples formas y en múltiples espacios». En: Especiales de la revista *Fempres. Feminismos fin de siglo. Una herencia sin testamento*. Santiago de Chile. Fempres. 1999.
- Wieringa, Saskia, y Virginia Vargas. «The Triangle of Empowerment. Process and Actors in the Making of Public Policy for Women». En: Wieringa, Saskia, y Virginia Vargas (eds.). *Women's Movement and Public Policy in Europe, Latin America and the Caribbean*. New York. Garland Publishing. 1998.
- Wilson, F.L. «Neocorporativismo y auge de los nuevos movimientos

sociales». En: Dalton, R.J., y M. Kuechler. *Los nuevos movimientos sociales*. Valencia, España. Editorial Alfons el Magnànim, Generalitat Valenciana y Diputació Provincial de València. Col. Política y Sociedad. Núm. 8. 1992.

JORGE RODRIGO BALMACEDA HERRERA

Administrador público, maestro en Administración y Dirección de Recursos Humanos, por la Universidad de Santiago de Chile, en 2002, y maestro en Gobierno y Asuntos Públicos, por la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, en 2004. Candidato a doctor en Estudios Políticos y Sociales, mención Administración Pública, por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Miembro del *International Consortium* (ASPA) y del Congreso Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Redactor de la sección editorial del diario *El Llanquihue*, décima región, Chile, (1996) y en la revista *Punto de Fuga*, autor de la columna «El orden público y la construcción de organizaciones formales», editada por la facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la UNAM, México (2002). En la actualidad colabora como asesor y encargado del proceso de evaluación del diplomado «Desarrollo Social, Género y Pobreza», dictado a funcionarias y funcionarios públicos de la Sedesol, bajo la dirección de la doctora Alicia Martínez y organizado por Flacso-México.

NATALIA BIENCINTO LÓPEZ

Socióloga por la Universidad Complutense de Madrid (España). Experta en Políticas Europeas de Género por el Instituto de Investigaciones Feministas (Universidad Complutense de Madrid, España). Agente de Igualdad de Oportunidades por el Instituto de la Mujer (España) y diplomada en Gestión de Ciencia y Tecnología por la Dirección General de Investigación de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, España. Investigadora visitante del Programa Universitario de Estudios de Género de la Universidad Nacional Autónoma de México y estudiante visitante del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Ha desarrollado diferentes investigaciones en el campo de los estudios de género, entre las que sobresale: «Las políticas de igualdad. El caso de España», en el marco del proyecto internacional *Diotima: European Comparative Gender and Politics*, incluido en la Iniciativa Europea *now (New Opportunities for Women)*. Forma parte, a través del Instituto de Investigaciones Feministas (Universidad Complutense de Madrid, España), de la Red Europea Athena (*Advanced Thematic Network in Activities in Women's Studies in Universities*). Candidata a doctora en Psicología Social, con la tesis «Feminismo e institucionalización de la perspectiva de género», dirigida por la doctora Carmela Sanz Rueda (Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, España), en codirec-

ción con la doctora María Luisa Tarrés Barraza (Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, México).

DANIELA FRANCISCA CERVA CERNA

Socióloga. Maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales, Flacso-México. Candidata a doctora en Ciencias Políticas con orientación en Sociología, por la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Se ha desempeñado como docente en diversos diplomados y seminarios relativos a la incorporación de la perspectiva de género, así como en proyectos de investigación en el ámbito académico. De sus publicaciones, destacan, en 2004, «México: la lenta incursión de las mujeres al Congreso», en: Manon Tremblay (ed.), *Representation of Women in Parliaments* (en coautoría con Mercedes Barquet); en 2002, «Trayectoria de los discursos de género en Chile», Flacso-México; en 1988, Arrau, A. Chernilo, D. Cerva, D. Opazo, J., *Moderna teoría social y agenda pública en Chile*, Departamento de Sociología, Universidad de Chile. Actualmente se ocupa de la fase final de su investigación doctoral relativa a los procesos de institucionalización de la perspectiva de género en México.

MARÍA LUISA TARRÉS BARRAZA

Nació en Santiago de Chile. Residente en México desde 1974, casada, dos hijas. Doctora en Sociología por la Universidad de París. Profesora-Investigadora de El Colegio de México desde 1985. Ha dictado alrededor de treinta y cinco cursos en instituciones nacionales (Flacso-México, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, Universidad de Yucatán, Instituto José María Luis Mora, UNAM) y extranjeras (Francia, Chile, Centro América). Ha dirigido numerosas tesis de licenciatura, maestría y doctorado, de las cuales veinticinco han sido aprobadas. Ha publicado artículos, reseñas, capítulos de libro; ha coordinado cuatro libros, y escrito numerosas ponencias presentadas en congresos y reuniones nacionales e internacionales. Profesora titular de los cursos: «Métodos cualitativos para la investigación social» y «Sociología de la acción colectiva», impartidas en el programa de doctorado en Sociología de El Colegio de México. Ha dirigido diversas investigaciones sociológicas y recibido diversos financiamientos para desarrollarlas. Participa en comités editoriales y en asociaciones profesionales nacionales e internacionales. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores. De sus más recientes publicaciones, destacan: *La voluntad de ser. Mujeres en los noventa*, México, El Colegio de México-Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, 1997; *Género y cul-*

tura en América Latina: cultura y participación política, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Sociológicos-Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, Unesco, 1998; *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-El Colegio de México-Porrúa, 2001.

TÍTULOS PUBLICADOS EN ESTA COLECCIÓN

SERIE: ESTUDIOS DE GÉNERO

La perspectiva de género en Oaxaca

Luis Armando Serrano López

(2003)

SERIE: MEMORIAS

Las mujeres que no se fueron

Juan Carlos García, Mónica Mayer

(2003)

SERIE: BUENAS PRÁCTICAS

Tres años de políticas públicas sensibles al género.

Informe institucional

Norma Reyes Terán

(2004)

*Apre(h)nder género. Modelo de especialización del
sector público*

Alexandro Escudero Nahón

(2004)

