



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADEMICA DE MEXICO**

**Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos
IX Promoción
2008-2010**

*Redes de política pública y construcción de agenda de
género en el legislativo mexicano (1997-2009)*

**Tesis que para obtener el grado de Maestra en Gobierno
y Asuntos Públicos presenta:**

Diana Martínez Medina

**Directora de Tesis: Dra. Gisela Zaremborg
Seminario de Investigación: Redes de política pública y gobernanza**

México, D.F. Septiembre, 2010.

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el haber otorgado la beca que financió este posgrado.

RESUMEN. Esta investigación es un estudio de caso de corte cualitativo. En ella abordamos el proceso de establecimiento de agenda de género en cuatro legislaturas federales (1997-2009); en ese proceso subyacen arreglos institucionales nacidos de redes de actores sociales y actores con veto. En 1997, en contexto de apertura democrática, organizaciones feministas se posicionan como actores relevantes en el establecimiento de agenda legislativa de género. La interfaz socio-estatal, Parlamento de Mujeres de México, creada como espacio de interlocución sin restricciones a la participación –red abierta- funciona en la LVII y LVIII legislaturas como procesador de diversas demandas e intereses. A partir de ello, esas legislaturas establecen una agenda *fundante*, constituida por temas que no separan ideológicamente a los actores involucrados. Con la incorporación de grupos conservadores a la interfaz, empoderados luego del año 2000, el conflicto ideológico entre izquierda y derecha agota la capacidad de influencia de la red y obstaculiza la construcción de nuevos acuerdos. Consecuentemente, legisladoras de la LIX y LX legislatura privilegian una relación cerrada y excluyente con los actores sociales, basada en vínculos previos y afinidad ideológica –red cerrada-. Los arreglos *fundantes* representan el patrón dependiente en la agenda, ya que durante las LIX y LX legislaturas, los actores no logran colocar temas nuevos, sino que se mantienen e institucionalizan esos arreglos. Este patrón ha sido al mismo tiempo, un obstáculo para retroceder en la legislación con perspectiva de género y para avanzar en el abordaje de temas controvertidos.

PALABRAS CLAVE: Establecimiento de agenda en el legislativo, perspectiva de género, redes de política pública, interfaz socio-estatal, actores sociales, jugadores con veto, arreglos institucionales, coyuntura crítica y patrón de dependencia.

ABSTRACT. This research is a qualitative case study. It addresses the process gender agenda-setting in four federal legislatures (1997-2009); institutional arrangements arising from networks of social actors and veto players underlying this process. In 1998, in the context of democratic openness, feminist organizations emerge by themselves as stakeholders in the gender agenda-setting process. The interface society-State, Parlamento de Mujeres de México, was created as a space for dialogue with no restrictions on participation –open policy network- and functions as processor of demands and interests during the LVII and LVIII legislatures. On this basis, these legislatures establish a foundational agenda, consisting of topics that do not provoke an ideological separation of the actors involved. With the addition of conservative groups to the interface, empowered after 2000, the ideological conflict between left and right exhaust the capacity of the network to influence in the agenda setting process and hinder the construction of new agreements. Consequently, legislators of the LIX and LX Legislature favor a closed and exclusive relationship with the social partners, based on previous links and ideological affinity –closed policy network-. Founding arrangements represent the path dependent on the agenda, since during the LIX and LX legislatures, members of the process fail to set new issues as part of the agenda, but maintain and institutionalize these arrangements. This pattern has been at the same time, an obstacle to go back in gender legislation and making progress in addressing controversial issues.

KEY WORDS: Agenda setting in legislative, gender, policy networks, society-state interfaces social actors, veto players, institutional arrangements, critical juncture and path dependence.

AGRADECIMIENTOS

Durante estos dos años, he tenido la fortuna de coincidir con personas cuyo apoyo y palabras de aliento fueron nodales en mi paso por FLACSO. En estos párrafos quiero extender mi gratitud y reconocimiento a todas ellas.

En primer lugar, agradezco enormemente a Gisela Zaremborg, por guiar y sostener esta tesis con sus valiosos consejos y amonestaciones, a quien atribuyo sólo lo bueno de ella. Igualmente a mis lectores: Francisco Porras, por la seriedad y pertinencia de sus recomendaciones y José del Tronco, por sus preguntas que me estimularon a reflexionar y mejorar este proyecto en diversas etapas.

Agradezco a las profesoras y los profesores de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, a mis compañeras y compañeros del Seminario de Investigación Redes de Política Pública y Gobernanza y, en general a quienes laboran en FLACSO-México, pues con su trabajo facilitan y hacen más agradables las largas jornadas en la facultad.

Entre las personas entrevistadas, cuyos relatos y anécdotas alimentaron esta tesis, quiero agradecer especialmente a María Elena Chapa, por darme oportunidad de conocer de su propia voz su admirable carrera y el tesón de su trabajo a favor de las mujeres; a Susana Stephenson, por su franqueza sin prejuicios; a Celita Alamilla, Patricia Espinosa, Hortensia Aragón, Maricela Contreras, Alma Vucovich, Sara Esthela Velázquez, Lourdes Quiñones, Virginia Téllez, Patria Jiménez y Martha Tagle, quienes entre sus múltiples actividades abrieron para mí un espacio en su agenda. Agradezco también a Jorge Yáñez, por su disposición a describirme las entrañas de las redes feministas y por haberme aportado información invaluable; a la Dra. Mercedes Barquet, por su calidez y amable hospitalidad en su biblioteca personal, de donde obtuve incontable información; a Daphne Cuevas, Rocío Bedolla, Magdalena García y Blanca Rico por su apertura para detallar la experiencia de sus organizaciones sociales en la construcción de agenda de género.

Agradezco a mis amigas y amigos de clase. A Santiago, quien dedicó muchos de sus fines de semana libres a brindar generosamente su tiempo y conocimiento para superar con éxito mi paso accidentado por las matemáticas, la economía y la estadística. A

Víctor y Ramón, por las charlas de política interminables, su amistad entrañable y su buen humor en los momentos de mayor desaliento. A Mariana, por los momentos de café y plática despreocupada y afectuosa. A Gaby, Claudia y Rodrigo por su agradable y comfortable compañía. También agradezco a mis amigas y amigos en la distancia con quienes he compartido otras etapas de mi vida, por su escucha, palabras de ánimo y cariño incondicional.

Finalmente, agradezco a mi familia, especialmente a Manu, el mejor compañero que hubiera podido concederme la vida, cuyo amor y apoyo incondicional han sido fuente de fortaleza para sortear las dificultades que se presentaron en estos dos años. Asimismo quiero agradecer a mis padres y hermana, por su ejemplo y amor que son mi dirección y sostén. A ustedes dedico este humilde trabajo.

RESUMEN	<i>i</i>
AGRADECIMIENTOS	<i>ii</i>
ÍNDICE GENERAL	<i>iv</i>
CUADROS Y ANEXOS	<i>vi</i>
SIGLAS Y ABREVIATURAS	<i>viii</i>
INTRODUCCIÓN	1
Con redes y en ausencia de redes: la paradoja del establecimiento de agenda de género en el legislativo.	2
Dispositivo de investigación: agenda de política pública, redes y coyunturas críticas.....	4
Estrategia metodológica.....	11
Estructura de la exposición.....	15
Bibliografía (1).....	18
CAPÍTULO I. Marco teórico-conceptual. Establecimiento de agenda legislativa. Vetos institucionales, redes de política pública y cambio institucional.	20
1.1 Establecimiento de agenda de género en el Poder Legislativo.....	23
1.1.1 La agenda de políticas públicas.....	26
1.1.2 La tesis de los jugadores con veto en la construcción de agenda.....	30
1.1.3 El enfoque de redes de política pública en la construcción de agenda.....	33
1.1.3.1 Redes como forma específica de gobernanza.....	36
1.1.3.2 Redes como tipología de intermediación de intereses.....	38
A. Pluralismo y elitismo.....	38
B. Redes de política pública.....	42
1.1.3.3 El concepto de <i>interfaz socio-estatal</i> de las redes.....	47
1.1.3.4 El concepto de <i>liderazgo contingente</i> en gestión de redes....	50
1.2 La perspectiva de género en las leyes y en las políticas públicas.....	52
1.2.1 Enfoques de políticas de igualdad de género.....	53
1.2.2 Institucionalización de la perspectiva de género en las políticas.....	56
1.3 Origen, estabilidad y cambio en el proceso de construcción de agenda.....	58
1.3.1 Las reglas del juego.....	60
1.3.2 Evolución y secuencia. Explicaciones del institucionalismo histórico sobre el origen, la estabilidad y el cambio institucional.....	62
1.3.2.1 Coyunturas críticas.....	66
1.3.2.2 Patrones de dependencia.....	67
Conclusión Capítulo I.....	69
Bibliografía (2).....	72

CAPÍTULO II. ¿Gobernanza posible? Red de política pública abierta y la agenda fundante de equidad de género 1997-2003	77
2.1 La huella de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing 1995.....	78
2.2 Tejiendo vínculos y compromisos: red abierta y sus acciones previas a las elecciones federales de 1997.....	81
2.2.1 La agenda de la Asamblea Nacional de Mujeres para la Transición Democrática.....	83
2.2.2 La agenda de Avancemos un Trecho: por un compromiso de los partidos políticos a favor de las mujeres.....	86
2.3 Primera coyuntura crítica: consolidación de la red de política pública e instauración de agenda <i>fundante</i>	89
2.3.1 Nuevas actoras en la Cámara de Diputados.....	90
2.3.2 <i>Interfaz socio-estatal</i> : El Parlamento de Mujeres de México.....	92
2.3.3 Fundando: iniciativas con perspectiva de género aprobadas durante la LVII legislatura.....	101
2.3.4 Vetos formales y redes: gobernanza con huella en la agenda de género durante la LVII legislatura.....	106
2.4 Nuevos pactos: acuerdos plurales de cara a las elecciones federales del año 2000.....	108
2.4.1 La agenda del Pacto entre Mujeres: hacia una agenda legislativa y de gobierno por la equidad.....	108
2.4.2 La agenda del Congreso Nacional de Mujeres: Hacia la Reforma del Estado con Equidad de Género.....	112
2.5 Segunda coyuntura crítica: cambios en la red y mantenimiento de la agenda <i>fundante</i>	115
2.5.1 Las organizaciones de mujeres frente al nuevo contexto nacional.....	116
2.5.2 Efectos de la coyuntura en la red de política pública durante la LVIII legislatura.....	119
2.5.2.1 Nuevos actores en la red.....	121
2.5.2.2 Agendas divergentes y conflicto.....	124
2.5.2.3 Organismo de Interlocución Ciudadana.....	128
2.5.2.4 Consenso sin red.....	132
2.5.3 El patrón dependiente de la agenda de género.....	134
2.5.3.1 Las iniciativas con perspectiva de género aprobadas durante la LVIII legislatura.....	135
2.5.3.2 La red en la base de los cambios al <i>statu quo</i> legislativo de la política de género.....	140
2.5.4 Agotamiento de consenso y transición a la normalidad legislativa durante la LVIII legislatura.....	143
Conclusión Capítulo II.....	144
Bibliografía (3).....	147

CAPÍTULO III. Ruptura y cambio: red de política pública cerrada y la agenda para la institucionalización (2003-2009).	152
3.1 Agotamiento de la capacidad de influencia de la red abierta durante la LIX legislatura.....	154
3.1.1 El último pacto: Un trecho más por la ciudadanía plena de las mujeres en México.....	154
3.1.2 Factores de ruptura en la <i>interfaz socio-estatal</i> : ausencia de reglas, distancia ideológica e incapacidad de conducción de la red.....	156
3.1.3 Cancelación del Parlamento de Mujeres de México.....	169
3.2 De redes a jugadores con veto. Deliberación y toma de decisiones legislativas en red cerrada.....	174
3.2.1 El nuevo mecanismo de interacción: menos actores, mayor coincidencia ideológica.....	176
3.2.2 Vínculos previos y afinidad ideológica: recursos clave para la participación de las organizaciones sociales en contexto de red cerrada.....	179
3.2.3 Establecimiento de agenda legislativa de género en red cerrada, escenario de la tesis de Tsebelis mediado por coyunturas.....	185
3.3 El patrón dependiente en la legislación con perspectiva de género producida en red cerrada.....	187
3.3.1 Iniciativas con perspectiva de género aprobadas durante la LIX legislatura.....	187
3.3.2 Iniciativas con perspectiva de género aprobadas durante la LX legislatura.....	193
Conclusión Capítulo III.....	201
Bibliografía (4).....	203
 CAPÍTULO IV. Conclusiones finales.	205
4.1 Redes, vetos y coyunturas para la agenda de género. Resultados del estudio de caso.....	207
4.2 ¿Hacia dónde se perfila el establecimiento de agenda legislativa de género?.....	214
4.3 Recomendaciones.....	215

CUADROS Y ANEXOS

Cuadro 1. Legislaturas, coyunturas críticas, redes y agenda de género.....	10
Cuadro 2. Tipología de redes de Rhodes y Marsh (1992).....	45
Cuadro 3. Punto de Acuerdo del Parlamento de Mujeres de México 1998.....	97
Cuadro 4. Agenda del Parlamento de Mujeres de México durante la LVII legislatura, 1997-2000.....	99
Cuadro 5. Reformas con perspectiva de género aprobadas por el Congreso y Publicadas en el Diario Oficial de la Federación 1997-2000.....	102
Cuadro 6. Agenda del Parlamento de Mujeres de México durante la LVIII legislatura, 2000-2003.....	120
Cuadro 7. Reformas con perspectiva de género aprobadas por el Congreso y Publicadas en	136

el Diario Oficial de la Federación 2000-2003.....	
Cuadro 7. (continuación) Reformas con perspectiva de género aprobadas por el Congreso y Publicadas en el Diario Oficial de la Federación 2000-2003.....	137
Cuadro 8. Agenda del Parlamento de Mujeres de México durante la LIX Legislatura 2003-2006.....	158
Cuadro 9. Foros Regionales previos a la 7ª Reunión Anual del Parlamento de Mujeres de México.....	164
Cuadro 10. Contenido de las Declaraciones Políticas de las Reuniones Anuales del Parlamento de Mujeres de México.	167
Cuadro 11. Reformas con perspectiva de género aprobadas por el Congreso y Publicadas en el Diario Oficial de la Federación 2003-2006.....	189
Cuadro 11. (continuación) Reformas con perspectiva de género aprobadas por el Congreso y Publicadas en el Diario Oficial de la Federación 2003-2006.....	190
Cuadro 12. Reformas con perspectiva de género aprobadas por el Congreso y Publicadas en el Diario Oficial de la Federación 2006-2009.....	194
Cuadro 12. (continuación) Reformas con perspectiva de género aprobadas por el Congreso y Publicadas en el Diario Oficial de la Federación 2006-2009.....	195
Anexo 1. Tipo de legislación.....	219
Anexo 2. Enfoques de política pública con perspectiva de género.....	220
Anexo 3. Tipología de redes.....	221
Anexo 4. Criterios de identificación de iniciativas con perspectiva de género.....	223
Anexo 5. Entrevistas realizadas.....	224
Anexo 6. Comentarios de ex diputadas de la Comisión de Equidad y Género e integrantes de organizaciones sociales, respecto de los motivos que llevaron a la cancelación del Parlamento de Mujeres de México (PMM).....	225
Anexo 7. Balance de ex diputadas de la Comisión de Equidad y Género e integrantes de organizaciones sociales, sobre los objetivos que cumplió el Parlamento de Mujeres.....	226
Anexo Fotográfico.....	229

SIGLAS Y ABREVIATURAS

- ACTO: Acción Ciudadana por la Tolerancia, A.C.
- ADIVAC: Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas, A.C.
- AMDEC: Asociación de Mujeres para la Defensa de los Derechos Civiles, A.C.
- ANCIFEM: Asociación Nacional Cívica Femenina
- APN: Asociación Política Nacional
- AQUESEX: Asociación Queretana de Educación para la Sexualidad, A.C.
- CADEM: Coordinación de Apoyo al Desarrollo Municipal
- CAMT: Centro de Atención a la Mujer Trabajadora
- CEAMEG: Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género
- CECADEC: Centro de Capacitación para el Desarrollo Comunitario, A.C.
- CECAMO: Centro de Capacitación a la Mujer en el estado de Oaxaca
- CECHACH: Centro de Capacitación y Apoyo Sexológico Humanista A.C.
- CEDAW: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (siglas en inglés)
- CEDEJO: Centro de Desarrollo Jocotepec, A.C.
- CEDEN: Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, S.C.
- CEFIM: Centro de Estudio y Formación Integral para la Mujer
- CEREMUBA: Centro Regional de la Red de Mujeres del Bajío
- CIMAC: Comunicación e Información para la Mujer, A.C.
- CIMAS: Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible
- CMD: Ciudadanas en Movimiento por la Democracia
- CNC: Red Nacional de Campesinas en Acción
- CODESEX: Colectivo de Mujeres y Hombres por los Derechos Sexuales A.C.
- COFIPE: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
- COLSAR: Colectivo al Salario al Trabajo Doméstico, Educación y Crianza de Hij@s
- COMUARTE: Colectivo de Mujeres en el Arte
- CONAM: Comisión Nacional de la Mujer
- CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- COPIC: Conferencia Permanente de Interlocución Ciudadana

CORIAC: Colectivo de Hombres por Relaciones Igualitarias, A.C.

COVIAC: Colectivo contra la Violencia Intrafamiliar de Chiapas

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CRICP: Comisión de Régimen Interno y Coordinación Política

CUE: Ciudadanas Unidas por la Equidad, A.C.

DEMYSEX: Democracia y Sexualidad, A.C.

DHIAC: Desarrollo Humano Integral A.C.

DOF: Diario Oficial de la Federación

DOFAM: Organización Mexicana por la Defensa de Órganos Femeninos contra Abusos Médicos

ELIGE: Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos

ENLACE: En la Comunidad Encuentro, Instituto de Enlaces Educativos, A.C.

EVAE: Grupo de Jóvenes Pro Vida, El Verdadero Amor Espera

FRAAP: Frente Amplio de Acción Popular

FUNDAR: Centro de Análisis e Investigación, A.C.

GEM: Grupo de Educación Popular con Mujeres, A.C.

GIMTRAP: Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, A. C.

GIRE: Grupo de Información en Reproducción Elegida

GIS: Grupo Interdisciplinario de Sexología, A.C.

GRINDEM: Grupo Interdisciplinario de Estudios para la Mujer, A.C.

IFE: Instituto Federal Electoral

IMIFAP: Instituto Mexicano de Investigación en Familia y Población, A.C.

INMUJERES: Instituto Nacional de las Mujeres

ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

MAM: Movimiento Amplio de Mujeres

MUTUAC-MAS: Mujeres Trabajadoras Unidas, A.C.

MCD: Movimiento Ciudadano por la Democracia

MEXFAM: Fundación Mexicana para la Planeación Familiar

OIC: Organismo de Interlocución Ciudadana

ONG: Organización no Gubernamental

PAN: Partido Acción Nacional

PMM: Parlamento de Mujeres de México

PPS: Partido Popular Socialista

PRD: Partido de la Revolución Democrática

PRI: Partido Revolucionario Institucional

PROCADES: Promotora de la Calidad Empresarial y el Desarrollo Social

PRONAM: Programa Nacional de la Mujer

PRT: Partido Revolucionario de los Trabajadores

PT: Partido del Trabajo

PVEM: Partido Verde Ecologista de México

RENAPSI: Red Nacional de Psicoterapeutas

RMALC: Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio

SEDEPAC: Servicio, Desarrollo y Paz, A.C.

SIPAM: Salud Integral para la Mujer A.C.

SITRAJOR: Sindicato de Trabajadores de la Jornada

SME: Sindicato Mexicano de Electricistas

SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México

UNPF: Unión Nacional de Padres de Familia

INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta investigación es el análisis del proceso de decisión en torno a la legislación con perspectiva de género aprobada en el Poder Legislativo mexicano durante cuatro legislaturas (LVII, LVIII, LIX y LX), las cuales están comprendidas en el periodo de 1997 a 2009. En este proceso, observamos los cambios en el *statu quo* legislativo de la política de género en el marco de la existencia de redes de política pública, con la intención de establecer una relación entre el tipo de red y la legislación en la materia.

Aunque hay abundantes avances en política pública y género especialmente desde mitad del siglo XX en adelante, a partir de 1995, la elaboración de políticas públicas con perspectiva de género se coloca en la agenda internacional, con énfasis en la transversalidad, como resultado de la IV Conferencia Internacional de la Mujer auspiciada por Naciones Unidas. En esta conferencia, se estableció como prioridad en la acción gubernamental de los Estados, la adopción de medidas legislativas y de políticas públicas con enfoque transversal para el avance de las mujeres, en reconocimiento a la persistente desigualdad entre mujeres y hombres impuesta por barreras de género. A raíz de la adopción de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, el gobierno mexicano asumió el compromiso de diseñar, aplicar y vigilar políticas y programas de desarrollo –efectivos, eficaces y sinérgicos-, que tengan en cuenta el género y contribuyan a promover la potenciación del papel y el adelanto de la mujer (Naciones Unidas, 1995). Asimismo, reconoció la importancia de la participación y la contribución de la sociedad civil, en particular de los grupos y redes de mujeres en la aplicación y seguimiento efectivos de estos compromisos recién asumidos.

A nivel internacional, el tema de equidad de género se sitúa en el debate de las políticas públicas en la segunda mitad del siglo XX con la emergencia de las mujeres como sujetos de consideración sociopolítica (Osses & Barquet, 2006:56); esta emergencia estuvo ligada desde su origen a la lucha colectiva de diversos grupos de mujeres por el reconocimiento de derechos políticos y sociales, así como por la demanda de acciones públicas para superar las múltiples desigualdades entre mujeres y hombres. Por tanto, a diferencia de otros temas de política pública que en una época fueron gestionados

exclusivamente desde el gobierno, el tema de equidad de género aparece en el análisis de políticas públicas estrechamente vinculado a la participación de grupos de la sociedad.

En México, la década de los 90' fue época para la movilización de mujeres que en un ejercicio de ciudadanía colectiva reclamaron la inclusión de sus demandas por equidad en la agenda política y de políticas públicas. En un contexto caracterizado por la apertura democrática, transformación institucional y participación ciudadana sin precedentes, redes de mujeres en lucha por la reivindicación de sus derechos se posicionaron en el espacio público para participar activamente del proceso de construcción de agenda de género, particularmente vinculado al poder legislativo.

En esta investigación observamos al poder legislativo como un espacio estratégico e históricamente construido para concentrar en pocos actores políticos la toma de decisiones sobre el estatus legislativo de las políticas públicas. En este contexto, debatimos la capacidad de las redes de política pública para influir efectivamente en el proceso de establecimiento de agenda.

Con redes y en ausencia de redes: la paradoja del establecimiento de agenda de género en el legislativo.

Con el objetivo de impulsar legislación y políticas públicas con perspectiva de género, desde la segunda mitad de la década de los 90' a la fecha, diversas organizaciones de mujeres han permanecido vinculadas al proceso de elaboración de políticas, principalmente a nivel del poder legislativo federal. Para colocar la problemática de género en la agenda como problema público, las redes integradas por esas organizaciones han sido actores centrales en el proceso de discusión, negociación y búsqueda de consenso en torno a la definición de la política de género.

Este proceso de elaboración de la agenda de género ha sido sumamente complejo. Por un lado, la construcción de consensos se complica en un contexto caracterizado por la relación asimétrica entre las legisladoras y los actores sociales que integran las redes y en un escenario donde los objetivos no siempre están alineados sino que en la mayoría de los casos están en conflicto. Por otro lado, las transformaciones en el contexto político nacional tienen efectos en la conformación de las redes y en el tipo de agendas

que desde esos espacios se promueven, dando lugar a diferencias ideológicas importantes respecto de los enfoques, objetivos y alcances de la legislación para el avance de las mujeres. Pese a estas dificultades, en la última década se observa un avance importante en la legislación con perspectiva de género y en las acciones públicas derivadas de esa legislación.

En vista de que la obtención de consenso en un proceso de toma de decisiones sobre la agenda de políticas depende de un proceso de negociación entre los actores relevantes, una de las corrientes de la literatura neo-institucional¹ señala que mientras ese proceso suceda en entornos complejos con un gran número de actores y grandes distancias ideológicas, el consenso es más complicado que cuando los actores son menores en números y sus preferencias más homogéneas (Tsebelis, 2006).

En contraste, para el enfoque de redes política pública y las nuevas tendencias de gobernanza, el escenario donde tiene lugar la toma de decisiones sobre las políticas públicas se enmarca en un contexto siempre complejo de *relaciones de dependencia*². En este escenario, los actores estatales no son los únicos actores del proceso de gobierno, sino que existe una incorporación permanente de actores de diferente tipo, que participan de manera activa y directa para influir en la definición y caracterización de problemas públicos. Por tanto, la toma de decisiones, como señala Muller y Surel (1998:96) “no pasa por la acción aislada de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación multi-nivel y multi-actor, cuyo resultado siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertise e implantar modos de responsabilización y de legitimación de la decisión”³.

La tesis de Tsebelis se circunscribe a espacios institucionales donde la mayoría de los actores tienen veto, es decir, poseen atribuciones para tomar decisiones vinculantes en

¹ Nos referimos particularmente a la literatura neo-institucionalista de la elección racional que enfatiza los aspectos condicionantes de las instituciones o reglas del juego y asume que los comportamientos de cada actor son una respuesta óptima al comportamiento de los otros jugadores y a la estructura institucional existente (North, 1993; Tsebelis, 2006).

² Parsons (2007) señala que la metáfora de redes supone que los actores participan en un sistema social en el que tienen vínculos con otros actores que influyen en las decisiones de los demás, dando lugar a una interconexión compleja.

³ Traducción propia.

torno a la legislación y a las políticas. Pero en contextos de redes –como en el que se ha ubicado el establecimiento de agenda de género-, la obtención de consenso se desarrolla en entornos aún más complejos impuestos por la presencia de actores sin veto institucional, cuya participación no se ciñe únicamente al apoyo de iniciativas legislativas sino que buscan influir en la toma de decisiones sobre la agenda de género a través de la incorporación de sus intereses y demandas.

Esta realidad provoca discutir si la tesis de los jugadores con veto impera en el establecimiento de agenda de género, o bien, si las redes no son el medio adecuado para producir resultados de política –en este caso para producir legislación con perspectiva de género- y para generar procesos de gobernanza⁴ permanentes.

Por consiguiente, ¿Cuál es el efecto de la presencia de diferentes redes de política en el establecimiento de agenda legislativa con perspectiva de género? ¿A qué se deben los cambios en las redes de política? Si efectivamente las redes influyen en la agenda establecida nos preguntamos ¿Cómo cambia la agenda de género a medida que la red de política pública se transforma? De manera particular, nos preguntamos, ¿Qué tipo de consensos y formas de decisión se construyeron para el logro de legislación en política de género? ¿Fueron más útiles las redes o los pactos entre un número acotado de jugadores, los que influyeron en la toma de decisiones?

Estas preguntas serán analizadas observando la legislación con perspectiva de género –variable dependiente- de los últimos doce años, según el tipo de red –variable independiente- presente en el proceso discusión, negociación y generación de consenso para el establecimiento de agenda de género.

Dispositivo de investigación: agenda de política pública, redes y coyunturas críticas.

Esta investigación se concentra en la fase de formulación y toma de decisiones para la agenda legislativa de género, durante el periodo de 1997 a 2009. Para responder a las preguntas de investigación, planteamos como hipótesis, que la presencia de redes de

⁴ En este trabajo el término Gobernanza se comprende como un sistema en el que la interacción entre actores públicos y privado/sociales es fundamental para la solución a los problemas actuales, en la mayoría de los casos definidos colectivamente.

política pública influye y determina el cambio o la permanencia del *statu quo* legislativo de la política de género. Por otro lado, sugerimos también que la red de política en torno a la agenda de género cambia de una red de tipo abierta a una red cerrada debido a las coyunturas críticas –factores exógenos- y a las dinámicas internas –factores endógenos-. Finalmente, planteamos que la presencia de una red abierta en la construcción de agenda de género permite generar un conjunto de arreglos *fundantes*, mientras que a medida que se cierra la red, esos arreglos tienen a institucionalizarse ya que no existe consenso sobre nuevos temas.

La elección de la variable dependiente –legislación con perspectiva de género, 1997-2009- se debe a que a partir de 1997 en el Poder Legislativo se presentan los primeros síntomas de consolidación del proceso de democratización en México, una vez que el partido del gobierno deja de tener mayoría en la Cámara de Diputados. Este momento fue oportuno para incluir en la agenda legislativa y de gobierno, las demandas por la instauración de mecanismos para la igualdad de derechos, oportunidades y el acceso equitativo a bienes, recursos y servicios para mujeres y hombres.

Asimismo, las obligaciones⁵ contraídas por México para la incorporación del género en las políticas⁶, propició la postulación de múltiples iniciativas de reforma y creación de nueva legislación a favor de la equidad de género. A partir de la legislatura LVII, el número de iniciativas en temas de género han tenido un crecimiento vertiginoso, aunque pocas han sido aprobadas⁷.

En este trabajo analizamos el proceso de decisión de aquellas iniciativas que fueron aprobadas por la Cámara de Diputados y el Senado y que fueron publicadas por el Ejecutivo para su entrada en vigor. Seleccionamos estas iniciativas puesto que el

⁵ Nos referimos a los instrumentos internacionales en materia de derechos de las mujeres adoptados por México, que en el momento de su ratificación se convierten en mecanismos jurídicamente vinculantes.

⁶ La incorporación del género en las políticas tiene por objetivo eliminar los obstáculos para la participación plena de las mujeres en los ámbitos de la vida pública y privada.

⁷ De acuerdo con el análisis de García Hernández (2007) durante el periodo de 1997 a 2006, de un total de 150 iniciativas sólo se aprobaron 9; en ese trabajo se analiza las iniciativas sólo presentadas por diputadas y diputados. En otro estudio realizado recientemente Zaremborg (2009) señala que durante el periodo de 1997 a 2008, de un total de 253 iniciativas, sólo 13 de ellas fueron aprobadas. En este caso, la autora analiza iniciativas generadas también por otros actores (además de las y los legisladores) como el ejecutivo y las Entidades Federativas. Ambos estudios subrayan el incremento de las iniciativas con perspectiva de género presentadas en el Congreso de la Unión.

establecimiento de agenda se materializa cuando las propuestas son aceptadas por la mayoría de los actores que cuentan con atribuciones para tomar decisiones respecto al estatus legislativo de la política y en este caso no basta la aprobación de ambas Cámaras legislativas, sino que es fundamental el veto positivo por parte del Ejecutivo para que la legislación surta efectos y alcance sus objetivos.

Para ese análisis clasificamos las leyes y/o reformas con perspectiva de género aprobadas de 1997 a 2009 según el cambio que proponen al *statu quo* legislativo⁸ de la política de equidad. En ese sentido, argumentaremos que la legislación pasa de una etapa fundacional a una etapa de institucionalización, en términos de reglas del juego y de temáticas legisladas⁹. Esta clasificación surge de la observación de la legislación a partir del contexto institucional que la condiciona, es decir, de los arreglos formales e informales en los que se suscriben las relaciones entre los actores involucrados.

Además de esa clasificación, también analizamos las leyes según el enfoque de política de equidad de género que introducen. Incháustegui y Ugalde (2007) señala que las políticas de equidad de género son estrategias públicas que buscan neutralizar las desventajas sociales que están asociadas a la diferencia sexual; tienen el objetivo de fortalecer la ciudadanía y los derechos de las mujeres, pero a partir de diferentes estrategias¹⁰. Esta tipología revela el grado de evolución en el reconocimiento de las desigualdades de género como problema público.

La elección de la variable independiente –tipo de red de política pública- para explicar el proceso de aprobación de legislación con perspectiva de género, surge del debate entre el enfoque de redes de política pública y la tesis de los jugadores con veto. El primero permite analizar un proceso de elaboración de políticas públicas que no es exclusivo de actores gubernamentales, sino que se trata de un escenario en el que diversos actores con distintas ideas, objetivos, visiones y valoraciones compiten para hacer prevalecer una definición del problema favorable a sus intereses. El segundo, nos remite a la realidad institucional formal del establecimiento de la agenda, en la que la toma de decisiones

⁸ Por *statu quo* legislativo de la política nos referimos al estado de la legislación al momento de la aprobación de una nueva ley o reforma en la materia.

⁹ En el Anexo 1 se detalla esta clasificación.

¹⁰ El Anexo 2 se reproduce el tipo de enfoque de política que proponen estas autoras.

respecto del cambio o el mantenimiento del *statu quo* legislativo de la política de género se atribuye a los actores con veto institucional. Por tanto, en esta investigación, subrayamos la presencia de grupos sociales a favor de los derechos de las mujeres que históricamente han buscado espacios para participar en el proceso de construcción de agenda de género, pero también enfatizamos que la presencia de actores sociales en ese proceso depende en gran medida de la voluntad política de los actores legislativos para generar reglas informales que posibiliten su participación, puesto que el contexto institucional no lo prevé.

El análisis de políticas con enfoque de redes se ha desarrollado dentro de paradigmas diversos, desde la ciencia política, pasando por la teoría de la organización en sus enfoques de relaciones interorganizacionales, hasta los estudios de proceso de política pública, formación de agenda e implementación (Klijn, 1998). Si bien en la literatura de redes existen numerosas tipologías, la mayoría incluye variables como número de actores, escenarios de interacción, funciones, tipo de relaciones entre los actores, pautas de conducta y relaciones de poder (Chaqués, 2004:57). Además, existen también diversos enfoques para el análisis de redes, entre ellos se encuentran el de interacción grupal, interacción personal, el análisis formal de redes y el enfoque integrador (Evans, 1998: 232; Porras, 2001:728).

El enfoque de análisis sustraído de la escuela Británico-Americana, incluye dos tipos particulares de redes que son útiles para este proyecto; por un lado está la *comunidad de políticas* y por otro la *red temática*, ambos conceptos fueron retomados por R.A.W. Rhodes en sus estudios sobre los intercambios y las relaciones que suceden en redes de política pública. La *comunidad de políticas* es descrita como una “red caracterizada por la estabilidad de relaciones, la continuidad de una membresía altamente restrictiva, interdependencia vertical basada en la responsabilidad compartida y por aislamiento de otras redes e invariablemente del público general (incluyendo al parlamento); tienen un alto grado de interdependencia vertical y articulación horizontal limitada” (Rhodes & Marsh, 1992:182). Por su parte, *la red temática* está caracterizada por un gran número de participantes y por su grado de interdependencia limitado.

Con base en esta literatura, elaboramos una tipología que puede asemejarse a la Rhodes y Marsh, sin embargo, nuestra definición operacionalizada de la variable *tipo de red* contiene otras dimensiones a ser observadas por lo que optamos por denominarlas como red abierta y red cerrada¹¹.

Una razón adicional que alienta el debate entre el enfoque de redes y la tesis de Tsebelis, se basa en el hecho de la existencia de la primera *interfaz socio-estatal* en torno a la agenda de género en el periodo de análisis. En este trabajo, la *interfaz* es entendida como un espacio de interacción complejo, caracterizado por el intercambio y conflicto entre actores estatales y societales (Isunza: 2006) en este caso en torno a un área de política pública, la política de género. Denominada como Comisión Bicameral Parlamento de Mujeres de México, esta interfaz operó a través de reuniones anuales de 1998 a 2005. El Parlamento de Mujeres fue una iniciativa tanto de organizaciones de mujeres como de las legisladoras de la LVII legislatura (1997-2000), para conformar un espacio de interlocución y generar una agenda de género que reuniera las expectativas y el análisis de diversos sectores sociales por medio del diálogo y el debate democráticos. Este espacio se constituyó en marzo de 1998 durante la conmemoración del Día Internacional de la Mujer en la Cámara de Diputados. Como acontecimiento histórico y primer ejercicio de deliberación democrática para la agenda de género, el recinto de San Lázaro fue ocupado por mujeres de diversos sectores entre los que destacaban diputadas, senadoras, dirigentes sociales, académicas y activistas. A partir de marzo de 1999, en que se realizó la primera reunión anual, el Parlamento de Mujeres funcionó de manera continua durante siete años, para nutrir las iniciativas legislativas con perspectiva de género presentadas en el Congreso por diputadas y diputados de diversos partidos políticos.

Por otro lado, uno de los temas de mayor debate en la literatura de redes de política pública se refiere a la influencia que éstas tienen en el resultado de las políticas¹²; en este sentido, nos parece oportuno abonar a esta discusión, a partir del análisis del proceso de toma de decisiones para la agenda de género en el terreno en que ésta se realiza, es decir, en el contexto institucional en que están inscritas las relaciones entre actores políticos y

¹¹ En el Anexo 3 se puede revisar la tipología de redes construida para este trabajo.

¹² Las diferentes posturas respecto a este tema se señalarán en el capítulo teórico de este trabajo.

sociales y en la identificación de estrategias con las cuales esas redes logran que sus demandas, intereses y objetivos incorporadas en proyectos legislativos se materialicen en leyes y reformas.

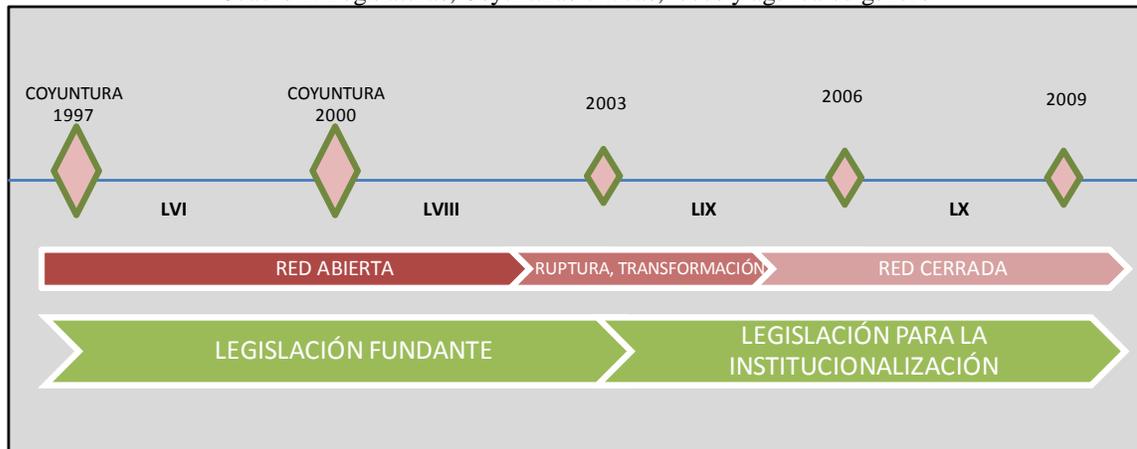
Como una variable de contexto, en este trabajo adoptamos el concepto de *coyuntura crítica*¹³ para marcar momentos de cambio tanto en la red de política pública como en la agenda de género adoptada en el legislativo. Desde la perspectiva del institucionalismo histórico, los procesos de producción institucional no suceden en el vacío, sino que están determinados por otros procesos que dan forma y reforman la política y el diseño de políticas públicas (Pierson & Skocpol, 2002:7).

Durante el periodo de análisis se observan dos coyunturas críticas que produjeron situaciones decisivas para el proceso de construcción de agenda. El primer momento de coyuntura crítica sucede en 1997, como resultado del proceso electoral federal que modifica la conformación de la Cámara de Diputados –por primera vez el PRI no tiene mayoría- y posibilita la consolidación de la red de política con actores principalmente de izquierda, cuyas agendas priorizan el avance de las mujeres y la equidad de género. El segundo momento sucede en el año 2000, también resultado de un proceso electoral, en el que el Partido Acción Nacional gana por primera vez la Presidencia de la República. Con esta coyuntura, nuevos actores cuyas agendas conservadoras contrarían el avance de las mujeres y la equidad de género, se integran en la red, generando un proceso de transformaciones profundas en las relaciones para el establecimiento de la agenda de género.

El siguiente cuadro esquematiza la propuesta de análisis tomando en cuenta el tipo de red, el tipo de agenda establecida y las coyunturas críticas, durante las cuatro legislaturas estudiadas.

¹³ Este concepto está tomado de la literatura del institucionalismo histórico. Coyuntura crítica (*critical junctures*) puede ser definida como un cambio significativo, que ocurre de diferente manera en diferentes países, y cuya hipótesis es que producirá distintos consecuencias o legados (Collier & Collier, 2002: 29); Para otros autores *critical junctures* son entendidas como los efectos de interacción entre distintas secuencias causales que se unen en determinados puntos del tiempo, cuyos resultados desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro. Estos autores señalan además que las coyunturas críticas son momentos formativos (Pierson & Skocpol, 2002).

Cuadro 1. Legislaturas, Coyunturas críticas, redes y agenda de género



Elaboración propia.

El principal argumento de este trabajo es que el establecimiento de agenda legislativa de género en México durante los últimos doce años, ha sido un proceso complejo intermediado por redes de política pública que incorporaron sus intereses y demandas en los proyectos legislativos, aún en un contexto institucional favorable a la concentración de las decisiones en los actores políticos y a la exclusión de actores sociales del debate y la negociación de la agenda. Las coyunturas han habilitado oportunidades de cambio y estabilidad, tanto en el consenso sobre los temas de la agenda como en el contexto institucional formal e informal que define las relaciones entre actores legislativos y actores sociales y su capacidad de influencia en la toma de decisiones. La asimetría de poder e influencia entre actores con veto institucional y actores sociales en el debate y negociación de la agenda de género ha sido mediada por momentos temporales – generalmente cortos- que modifican sus posiciones de poder y su capacidad de influencia y además habilitan el consenso en determinados temas. Estos momentos son cruciales puesto que con el tiempo, las posiciones tienden a su estado original y el consenso sobre nuevos temas se agota, mientras que los acuerdos pactados prevalecen y siguen la vía de la institucionalización.

Analizar el proceso de creación de políticas –en este caso a través de legislación-, como principal resultado del sistema político (Tsebelis, 2006), implica observar cómo se producen las relaciones, según las preferencias, posiciones, intereses y capacidades de los actores involucrados, así como el contexto que los enmarca, de forma tal que

lleguemos a una comprensión más integral del complejo proceso de formación de agenda. Sin lugar a dudas, las políticas con enfoque de género son imprescindibles en un sistema político de cosmovisión democrática, puesto que busca crear ciudadanía y posibilitar el acceso a oportunidades y recursos de manera igualitaria para mujeres y hombres, contribuyendo al desarrollo y consolidación de una sociedad más equitativa. Por ello, es necesario estudiar el espacio en el que tiene origen la legislación y las visiones de quienes participan de ese proceso, para indagar en el propio texto legislado si la presencia de redes incide sobre la agenda establecida y si ésta contribuye a la consecución de dichos fines.

Estrategia metodológica.

La estrategia empleada en esta investigación es el estudio de caso de tipo cualitativo del proceso de formación de agenda de género, llevado a cabo durante las legislaturas LVII, LVIII, LIX y LX (1997-2009). El estudio de caso es un enfoque útil para esta investigación, puesto que puede responder a las preguntas ¿por qué? o ¿cómo? con el objetivo de describir un fenómeno hasta el momento poco estudiado o bien, para identificar las causas que subyacen bajo un determinado fenómeno (Yin, 1994:6).

A efecto de contar la historia de la formación de agenda de género durante el periodo de análisis e identificar relaciones entre las redes y la legislación aprobada, en este trabajo relatamos detalladamente situaciones y contextos subrayando su secuencia y temporalidad. La decisión de narrar la historia de esta forma atiende fundamentalmente a dos razones. Primero, el análisis institucional en su vertiente histórica subraya la importancia de analizar procesos temporalmente especificados para evitar que los resultados importantes pasen desapercibidos, que las relaciones causales sean malentendidas y que hipótesis valiosas probablemente no sean consideradas (Pierson y Skocpol, 2002); de ahí que el uso de conceptos como *coyunturas críticas* –definida en el apartado anterior- y *patrones de dependencia*¹⁴, nos permitan ligar el análisis del proceso

¹⁴ El concepto de patrones de dependencia (*path dependence*) se refiere a procesos dinámicos de retroalimentación positiva, que generan múltiples resultados posibles en función de la secuencia particular en el que se desarrollan los acontecimientos (Pierson, 2004:20). Un patrón de dependencia puede interpretarse como la influencia de las decisiones iniciales que se tomaron para resolver un determinado problema y que cristalizaron en una nueva institución (Zurbriggen, 2005:57). La idea nodal que subyace a

de formación de agenda de género con los elementos histórico- institucionales que lo condicionan. En este caso, tratamos de ubicar las etapas iniciales del proceso de construcción de agenda de género en México así como eventos posteriores, por un lado para tratar de explicar por qué existe un patrón en los temas que han sido objeto de legislación y por otro lado, para ayudarnos a comprender por qué algunas formas de interrelación para la construcción de agenda que fueron plausibles en determinado momento, actualmente son irrecuperables.

La segunda razón atiende a un compromiso personal por reconstruir una historia poco documentada. Es un hecho que el aporte de la sociedad organizada en la construcción de un sistema democrático es invaluable, sin embargo, muchas veces esa historia es afectada por procesos de invisibilización. En el caso del movimiento feminista, tal invisibilización no se limita al objeto de su lucha –desigualdades producto de las relaciones de género-, sino a su propia presencia en el espacio público. Durante el desarrollo de este trabajo notamos que la presencia de grupos de mujeres en el proceso de construcción de agenda de género llevada a cabo en interrelación con actores legislativos está sutilmente omitida. Aún cuando existe un reconocimiento explícito de tal participación por parte de legisladoras y legisladores, no existe información sistematizada para proceder a una investigación documental.

Una omisión más evidente que notamos durante el desarrollo de esta investigación, resulta de conocer que los eventos que tuvieron como objetivo construir agenda de género entre legisladoras y sociedad civil en el periodo de análisis, fueron documentados y publicados con recursos del Congreso y sin embargo no hay copia de ellos en los acervos bibliográficos y documentales de la Cámara de Diputados y del Senado de la República. Este problema fue recurrente cuando buscamos las memorias publicadas de las 7 reuniones anuales del Parlamento de Mujeres, pues en esas instituciones apenas es posible obtener la memoria correspondiente al Parlamento de Mujeres de México de 1998. La información documentada de las reuniones anuales así como de otras reuniones entre legisladoras y organizaciones de mujeres fue proporcionada por diferentes

este concepto es que la historia es un proceso de ramificación irreversible, que una vez sucedido se retroalimenta, lo cual limita la posibilidad de transformaciones futuras.

personas, principalmente de organizaciones sociales que en su momento participaron en esos procesos de construcción de agenda.

Por consiguiente, la reconstrucción histórica que se narra en esta tesis no es sólo un esfuerzo de investigación, sino también un intento de recuperar parte de la memoria histórica del movimiento político de mujeres en su relación con el poder legislativo para la construcción de agenda de género. Visibilizando la presencia de esos actores sociales en el terreno de lo público y las políticas públicas, podemos aportar a desmitificar la idea de que ese espacio y proceso es exclusivo de los actores políticos y gubernamentales.

Respecto de los insumos para la elaboración del caso de estudio, acudimos al texto de las leyes y/o reformas con perspectiva de género, aprobadas por el Legislativo y publicadas en el Diario Oficial de la Federación por el Ejecutivo para la variable dependiente. En este caso revisamos 22 leyes y/o reformas aprobadas y publicadas desde septiembre de 1997 hasta agosto de 2009. La selección de esas leyes y/o reformas con perspectiva de género, se realiza sobre una base de datos elaborada por la Dra. Gisela Zaremborg para su artículo publicado en 2009, mismo que se encuentra citado en la bibliografía. Esta base de datos contiene información sobre las iniciativas con perspectiva de género presentadas durante la LVII, LVIII, LIX y LX legislatura¹⁵ (1997-2009). Los criterios para la identificación de iniciativas con perspectiva de género (ver Anexo 4), están basados principalmente en la búsqueda de contenidos a favor de la equidad en las relaciones entre hombres y mujeres, en ámbitos como el reconocimiento de derechos políticos, civiles, laborales de las mujeres, a los mecanismos para hacer efectivo el ejercicio de tales derechos y las soluciones frente a las desigualdades sociales producto de desigualdades de género planteadas a través de políticas públicas. Estos criterios puede ser considerados una base mínima sobre la cual sea posible perseguir un interés colectivo sin detrimento de un grupo particular; en palabras de De Barbieri, sería una plataforma en la que el Estado a través de la legislación asegure justicia e igualdad

¹⁵ Las iniciativas contenidas en la base de datos revisada corresponden al periodo de septiembre de 1997 hasta diciembre de 2008 –periodo de análisis en el artículo de Zaremborg (2009)-. Para completar el periodo de la LX legislatura (septiembre 2006-agosto 2009) completamos la base de datos con información de la Gaceta Legislativa de la Cámara de Diputados, siguiendo los mismos criterios metodológicos de la base original.

en las relaciones entre hombres y mujeres y entre las propias mujeres (De Barbieri, 2004:209).

Para llevar a cabo el análisis de redes –variable independiente-, la fuente primaria de información fue la realización de entrevistas semi-estructuradas a los actores relevantes que han participado en el proceso de construcción de agenda de género durante el periodo de análisis de la presente investigación. Por actores relevantes nos referimos tanto a diputadas y diputados de las cuatro legislaturas que aborda este estudio, así como a integrantes de organizaciones sociales vinculadas al Poder Legislativo en materia de la agenda de género. Para esta investigación contamos con un total de 18 entrevistas¹⁶ que se detallan en el Anexo 5.

La selección de los actores relevantes se realizó con base en los siguientes criterios. Primero, identificamos a ex legisladoras y ex legisladores cuyas iniciativas con perspectiva de género hayan sido aprobadas por el Congreso y publicadas en el Diario Oficial de la Federación. Segundo, identificamos a ex legisladoras integrantes de las mesas directivas de la Comisión de Equidad y Género de cada una de las cuatro legislaturas. Tercero, identificamos a las integrantes de la Comisión Bicameral Parlamento de Mujeres –diputadas y senadoras-. Cuarto, la selección de organizaciones sociales como actores relevantes de este estudio se realizó a partir de su identificación en fuentes documentales y luego conforme al método de muestreo por *bola de nieve*¹⁷ pidiéndoles que identificaran a otras organizaciones clave en el proceso.

Respecto de las fuentes secundarias relacionadas a la red de política en torno a la agenda de género recurrimos a documentación de reuniones, foros, eventos, etc., donde se han llevado a cabo procesos de construcción de esta agenda. Por otro lado, hicimos una

¹⁶ Algunos de los actores relevantes identificados no respondieron a nuestra solicitud para ser entrevistados, particularmente en el caso de la LIX legislatura, lo cual es considerado un dato. En el caso de organizaciones sociales relevantes, por razones de tiempo realizamos seis entrevistas que han sido de gran utilidad; si bien el universo de organizaciones es muy amplio, las personas entrevistadas forman parte de organizaciones con liderazgo reconocido en el proceso que analizamos en esta investigación.

¹⁷ Este es un tipo de muestreo que se utiliza cuando no conocemos a todos los sujetos que participaron en el proceso de interés. Consiste en identificar sujetos que se incluirán en el estudio a partir de los propios entrevistados. Goodman (1961: 148) señala que el proceso de muestreo por *bola de nieve* puede ser definido como “una muestra aleatoria de individuos se extrae de una población finita dada. A cada individuo se le pide que nombre las k personas diferentes en la población, donde k es una parte integrante del total”.

revisión hemerográfica en algunos diarios y revistas con notas publicadas respecto de las actividades de la red de política en torno a la agenda de género durante el periodo de análisis. Lo anterior a efecto de documentar la mayor cantidad de información relativa a la celebración de las reuniones anuales del Parlamento de Mujeres y al trabajo legislativo en materia de género.

Estructura de la exposición.

La forma de exposición del caso de estudio de esta tesis tiene como propósito ir hilando el argumento propuesto en esta investigación con la narración histórica del proceso de construcción de agenda.

En el primer capítulo, se exponen las perspectivas teórico-conceptuales que funcionan como marco para la discusión del estudio de caso. Pretendemos entablar un diálogo entre distintas perspectivas y la realidad empírica del proceso de gestación de agenda. Para tal efecto, planteamos la importancia del contexto institucional en la formación de agenda de política pública en el legislativo; debatimos este proceso a partir de la coexistencia de vetos formales y vetos informales en la generación de consenso para la toma de decisiones. Subrayamos la importancia de mirar la construcción de agenda como resultado de una relación asimétrica entre los actores legislativos y sociales, tanto por el número como por sus distancias ideológicas.

Para contrastar esta realidad institucional con las formas menos institucionales de construcción de agenda, hacemos un recorrido por los principales enfoques de la literatura de redes y gobernanza, enfatizando la existencia de *interfaces socio-estatales* como nodos para la interlocución, debate, negociación y generación de consenso, así como la importancia de la *gestión* de redes para producir escenarios de cooperación entre los actores de las redes que posibiliten la consecución de sus objetivos.

En este apartado también abordamos el sentido que imprime la perspectiva de género a la legislación, como una estrategia para contrarrestar las desigualdades entre mujeres y hombres y abordamos la importancia de la institucionalización de políticas con perspectiva de género como mecanismo para sostener los objetivos pro equidad de género a largo plazo.

Finalmente, para abordar el estudio de caso desde una visión histórico-institucional, resaltamos la importancia de observar la creación, transformación y sostenibilidad temporal del proceso de construcción de agenda de género. En este apartado exponemos relevancia de las reglas del juego –formales e informales- en la estructuración y condicionamiento de las interacciones entre los individuos y el Estado. Asimismo, abordamos los conceptos de *coyuntura crítica* y *patrones de dependencia* como marco para explicar el cambio institucional en el que se desarrollan las relaciones y las posibles consecuencias de esos eventos en el tipo de legislación con perspectiva de género.

En los capítulos II y III exponemos propiamente el estudio de caso, en el que utilizamos los conceptos desarrollados en el capítulo teórico para denominar situaciones particulares. En el capítulo II narramos el proceso en red abierta que originó legislación *fundante* para la política equidad de género. Este proceso sucede durante la LVII y LVIII legislaturas en presencia de un espacio de interlocución en apogeo, el Parlamento de Mujeres, aunque la coyuntura del año 2000 produce que al final de la LVIII legislatura ese espacio entre en decadencia.

En el capítulo III relatamos la transformación de la red de política en torno a la agenda de género que sucede durante la LIX legislatura a partir de la cancelación del espacio de interlocución. Subrayamos que el mecanismo de interlocución abierto que permitió acuerdos durante 1997 a 2003 deja de tener influencia en la LIX legislatura, cuya prioridad es crear un mecanismo más cercano para reducir el conflicto entre posiciones ideológicas irreductibles. Asimismo, relatamos cómo la LX legislatura privilegia este último mecanismo con objeto de avanzar en la legislación con perspectiva de género para institucionalizar la agenda establecida desde 1997. La legislación aprobada durante el periodo de la LIX y LX legislaturas en contexto de redes cerradas tiende a institucionalizar la base temática consensuada desde 1997, pero no produce legislación fuera de esa plataforma, para evitar conflictos ideológicos potenciales.

Finalmente, el capítulo IV sintetiza los resultados de la investigación con referencia a las hipótesis establecidas al inicio. En este capítulo se señalan las conclusiones respecto de la influencia de las redes de política en la agenda de género establecida durante los últimos doce años, y se perfila un escenario donde no hay posibilidad de cambios

importantes en el contexto. También presentamos algunas recomendaciones para la construcción de género legislativa con base en las conclusiones finales.

BIBLIOGRAFÍA (1)

Börzel, Tanja A. (1998) *Organizing Babylon – on the different conception of policy networks*. Public Administration. Vol. 76, pp. 253-273.

Chaqués Bonafont, Laura (2004) *Redes de Políticas Públicas*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.

Collier, Ruth Berins. David Collier (2002) *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton University.

De Barbieri, Teresita (2004) *Más de tres décadas de los estudios de género en América Latina*. Revista Mexicana de Sociología, Vol. 66, Número especial. UNAM, Oct., pp. 197-214.

Evans, Mark (1998) *Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica*, en Revista Gestión y Política Pública, Vol. VII, número 2. México, pp. 229-266.

García Hernández, Magdalena [coord.] (2007) *El adelanto de las mujeres a través del trabajo parlamentario: evaluación de las iniciativas de género en la LVII, LVIII y LIX Legislaturas de la Cámara de Diputados*. Colección Género y Derecho, Tomo I, CEAMEG. México.

Goodman, Leo A. (1961) *Snowball sampling*, en Annals of Mathematical Statistics, No. 32, pp. 148-170.

Incháustegui Romero, Teresa. Yamileth Ugalde (2007) *Guía Metodológica para institucionalizar la Perspectiva de género en la Administración Pública del Gobierno del Estado de Hidalgo*. Instituto Hidalguense de las Mujeres, México.

Isunza Vera, Ernesto (2006) *Para analizar los procesos de democratización: interfaces socio-estatales, proyectos políticos y rendición de cuentas*, en Isunza Vera y J. Olvera. "Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social". CIESAS-VV-Miguel Angel Porrúa. México, pp. 263-288.

Klijn, E.H. (1998) *Redes de políticas públicas: Una visión general*. Sage Publications. www.sagepub.co.uk

Muller, Pierre. Yves Surel (1998) *L'analyse des politiques publiques*. Editions Montchrestien, Paris.

Parsons, Wayne (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina: Edgard Elgar y FLACSO-México.

Pierson, Paul (2004) *Politics in time. History, institutions and social analysis*. Princeton University Press.

Pierson, Paul. Theda Skocpol (2002) *El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea*. Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol. 17 No. 1-ICP-Montevideo.

Porras Martínez, José Ignacio (2001) *Policy Network o red de políticas públicas: una introducción a su metodología de investigación*, en Revista de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, Vol. XIX, No. 57. México, pp. 721-745.

Rhodes, R.A.W. David Marsh (1992) *New directions in the study of policy networks*, en European Journal of Political Research. No. 21, pp. 181-205.

CONMUJER (1999) *Parlamento de Mujeres de México. Análisis y sistematización de las ponencias presentadas en el foro del 7 y 8 de marzo de 1998*. Programa Nacional de la Mujer 1995-2000 “Alianza por la Igualdad”, Secretaría de Gobernación, México.

Tsebelis, George (2006) *Jugadores con Veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Fondo de Cultura Económica. México.

Yin, Robert K. (1994) *Case study research. Design and methods*. 2º Edition. Sage publications.

Zaremborg, Gisela (2009) *¿Cuánto y para qué? Los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva*, en “Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México”. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, pp. 75-120.

Zurbriggen, Cristina (2005) *Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales. Universitat Tuebingen (Eberhard-Karls), Alemania.

CAPÍTULO I. Marco teórico-conceptual. Establecimiento de agenda legislativa. Vetos institucionales, redes de política pública y cambio institucional.

En este trabajo tratamos de entender el proceso a través del cual las redes de política pública logran influenciar el establecimiento de agenda de género en el legislativo. Para ello resulta fundamental entender el proceso elaboración de políticas públicas desde una perspectiva amplia, que no acota la política pública sólo a lo gubernamental, sino que la concibe como un proceso donde la interacción entre actores políticos con actores que provienen de la sociedad civil, es determinante.

En el contexto latinoamericano, las formas de gobierno ligadas a una tradición centralista, han hecho suponer que el poder para definir y orientar la política pública es casi propiedad exclusiva del gobierno; sin embargo esto ha venido cambiando. En la actualidad, el cambio de las formas tradicionales de gobernar a nuevos modelos basados en la democratización de los regímenes latinoamericanos, ha modificado estructuras y prácticas gubernamentales enfatizando el nuevo rol de la sociedad en espacios que le eran ajenos.

Es innegable que el proceso mediante el cual se formulan las políticas públicas está caracterizado por la presencia de actores muy diversos, tanto políticos y gubernamentales como sociales e incluso supra-nacionales; sin embargo, la capacidad de influencia de esos actores no siempre es simétrica, puesto que en la medida en que el sistema normativo-institucional condiciona sus recursos, capacidades y poder en la toma de decisiones, unos actores están mejor posicionados que otros para definir la política.

En el ámbito legislativo, las relaciones entre actores políticos son simétricas, ya que todos poseen un mismo recurso que los faculta para cambiar el *statu quo* legislativo de las políticas: el veto institucional; sin embargo, en contextos donde la participación de actores sociales o no gubernamentales es crucial para el establecimiento de determinadas políticas –como la de género– ese proceso resulta más complejo, pues si bien los actores legislativos poseen capacidades institucionales para definir la agenda, los actores sociales aportan proyectos y recursos que influyen y legitiman las decisiones que aquellos toman.

En este trabajo, discutimos el proceso de construcción de agenda de género a partir del enfoque de redes (Rhodes y Marsh, 1992) en debate con la tesis institucionalista de los jugadores con veto (Tsebelis, 2006).

Por un lado, el enfoque de Redes de Política Pública¹⁸, hace referencia a la relación interactiva que existe entre actores públicos y privados en el proceso de políticas públicas específicas. La literatura de *policy networks*, se caracteriza por negar la idea de que exista un modelo único para describir y analizar el proceso de formulación e implementación de políticas públicas que sea dirigido exclusivamente desde el gobierno, más bien, parte del reconocimiento de la diversidad de relaciones que tienen lugar entre el gobierno y la sociedad en áreas de política particulares, para comprender los procesos y resultados en torno a temas concretos.

Por otro lado, dado que la interacción en redes depende del contexto institucional en el que ésta se desenvuelve, el establecimiento de agenda legislativa está condicionado por las reglas que estructuran las relaciones entre los actores y les posibilitan para influir en la toma de decisiones, esto hace relevante la tesis de los jugadores con veto. En el terreno de lo real, las redes y los poderes de veto coexisten en el espacio legislativo, aunque su diseño institucional atribuye la toma de decisiones para las políticas exclusivamente a legisladoras y legisladores.

Lo anterior provoca cuestionar si en los procesos de construcción de agenda legislativa pesan más los vetos institucionales que las redes de política pública y por qué a pesar de un diseño institucional no favorable a la participación de las redes, algunas veces éstas coexisten e influyen en el establecimiento de las agendas.

Observar la formación de políticas a partir de estos dos marcos nos ayuda a entender no sólo los arreglos institucionales formales en los que se establecen las políticas, sino también las relaciones informales de gran complejidad que acompañan ese proceso. Al parecer, en un grado cada vez mayor, las políticas se construyen en infraestructuras políticas informales más allá de los canales convencionales del legislativo, el ejecutivo o

¹⁸ La literatura de Redes de Política Pública en castellano han traducido este término del inglés *Policy Network*.

las organizaciones administrativas, sin embargo, estos canales siguen siendo importantes.

Kenis y Schneider (1991:27) señalan que “el proceso de elaboración de políticas contemporáneo emerge de complejas constelaciones de actores e interdependencia de recursos y las decisiones son a menudo tomadas de una manera altamente descentralizada e informal”; no obstante, las formas tradicionales de toma de decisión sobre las políticas no desaparecen, en ciertos momentos las redes son la mejor vía para establecer una agenda que necesita ser legitimada, pero en otros, la influencia de esas redes se extingue y los poderes de veto institucional prevalecen.

El análisis del proceso de construcción de agenda legislativa que realizamos en esta investigación, está también vinculado a una perspectiva institucional en la medida en que el debate sobre la agenda trasciende su creación y se sitúa en la forma en cómo las políticas se transforman y se sostienen en el tiempo.

La necesidad de comprender el surgimiento e institucionalización de la política de equidad de género en nuestro país en los últimos doce años, en términos de su configuración institucional, sugiere la utilización de una herramienta de análisis particular. Por ello, adicionalmente al enfoque de redes y la tesis de los jugadores con veto en el establecimiento de la agenda, recurrimos al neo-institucionalismo histórico. Este marco nos permitirá sostener que los arreglos institucionales importan para el establecimiento y cambio de políticas, pero que estos arreglos no pueden ser entendidos fuera de su dinámica temporal. En otras palabras, el tiempo juega un papel fundamental. En este sentido, el institucionalismo histórico hace visible y comprensible contextos más amplios y procesos que interactúan, dan forma y reforman los Estados, la política y el diseño de la política pública (Pierson y Skocpol, 2002:7). Como señala Farfán (2007:88) la utilidad de usar este enfoque radica en la importancia que otorga a los procesos de gestación y adopción de decisiones políticas en su evolución y secuencias históricas. Por consiguiente, en esta investigación utilizamos dos conceptos importantes de la literatura del institucionalismo histórico –*coyunturas críticas* y *patrones de dependencia*- para destacar la importancia del tiempo en el cambio, estabilidad y transformación institucional, particularmente en la construcción de agenda legislativa.

En este capítulo abordamos primero el establecimiento de agenda en el legislativo a través de la tesis de los jugadores con veto y los principales planteamientos del enfoque de redes. En segundo lugar, señalamos los enfoques para el análisis de leyes y políticas con perspectiva de género así como la importancia de la institucionalización de esta política. Finalmente, debatimos sobre el planteamiento neo institucional-histórico para comprender el origen, la estabilidad y el cambio institucional en el que se enmarca el objeto de estudio de esta investigación.

1.1 Establecimiento de agenda de género en el Poder Legislativo.

Al analizar el Poder Legislativo como espacio de formación de agenda, asumimos que esta etapa particular de la formulación de políticas públicas es un proceso fundamentalmente político (Knoepfel et al., 2003). En los estados democráticos el legislativo es un espacio indiscutible de construcción de agenda puesto que en él convergen las voces, opiniones, perspectivas e intereses de la sociedad para la formulación de leyes y políticas públicas; por tanto, el marco legal que legitima las acciones gubernamentales es determinado por los actores y arreglos políticos que suceden en el legislativo. Si bien entre los actores legislativos se discute, negocia y establece gran parte de la agenda gubernamental, otros actores públicos –como el ejecutivo y el judicial- y no gubernamentales están presentes en ese proceso conforme a las reglas del juego institucional que les otorgan poder de influencia y decisión.

En el tema de políticas con enfoque de género, la modificación de los marcos constitucionales y de la legislación particular ha significado un punto de partida. La ausencia de compromisos explícitos por parte del gobierno para promover y mantener una serie de medidas públicas a favor de la equidad entre mujeres y hombres, exigió la instalación de mecanismos para el avance en esa área de política, lo que implicó un “proceso profundo de cambio político, institucional y de procedimientos en el quehacer del Estado” (Incháustegui & Ugalde, 2007:33). En este sentido, una de las primeras recomendaciones emanadas de las Conferencias Internacionales de las Mujeres, auspiciadas por Naciones Unidas desde la década de los setenta, fue que los Estados legislaran a favor de la igualdad de oportunidades, en contra de la discriminación y en la creación de mecanismos de vigilancia para el cumplimiento de esa legislación.

Las acciones legislativas a favor de la equidad de género en México se han llevado a cabo desde hace varias décadas en diversos aspectos –entre ellas destacan el reconocimiento constitucional en 1953 de la ciudadanía de las mujeres, posibilitando su plena participación política¹⁹, así como las reformas laborales de 1963 y 1970 respecto de la situación de las mujeres en el trabajo²⁰ y múltiples programas públicos implementados desde el ejecutivo federal para el avance de las mujeres-; sin embargo, es a partir de la década de los noventa que las políticas públicas con enfoque de género han tenido un gran dinamismo, en vista de las numerosas iniciativas y reformas al marco legal del país promovido desde el Congreso Federal.

De Barbieri señala que el Poder Legislativo, es un espacio público por excelencia, donde se elaboran leyes, se ejerce control sobre la administración pública, se discute la política y se plantea la agenda de políticas, es caja de resonancia de la sociedad, es el espacio privilegiado de la expresión, el enfrentamiento y la concertación entre las fuerzas políticas y por ello constituye el lugar de la representación de la ciudadanía en el Estado (De Barbieri: 2003). Por consiguiente, hablar de la agenda de género desarrollada por el Poder Legislativo implica identificar en instrumentos formales –leyes- la voluntad explícita del Estado para promover una redistribución equitativa entre mujeres y hombres en términos de derechos y de participación, de asignación de recursos, de oportunidades de acceso a bienes, servicios y posiciones de poder.

¹⁹ El sábado 17 de octubre de 1953 se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que son ciudadanos de la República los varones y las mujeres, que teniendo la calidad de mexicanos reúnan los requisitos de mayoría de edad y honestidad en el modo de vivir.

²⁰ En 1963 fueron reformados el artículo 123 de la constitución y la Ley Federal del Trabajo para incluir la protección de la mujer en el terreno laboral. Las reformas consistieron básicamente en reconocer la igualdad jurídica de hombres y mujeres en ese ámbito. La reforma de 1970 fue sumamente relevante dado que se establece la prohibición a la discriminación entre trabajadores por motivo de su sexo, se suprimió la prohibición de que las mujeres pudieran trabajar horas, se incluyó la obligación de que el Instituto Mexicano del Seguro Social creara guarderías para que las madres trabajadoras pudieran dejar a sus hijos mientras duraba su jornada, se dispuso la necesidad de dar prioridad en la contratación a aquellas personas que representen la única fuente de ingreso de su familia –sin distinción de sexo-, y se establecieron los derechos de las trabajadoras embarazadas para evitar riesgos en su salud y en la de sus hijos en gestación, el disfrute de descanso pre y pos parto con goce de salario íntegro, el disfrute de dos reposos extraordinarios diarios durante el periodo de lactancia para alimentar a sus hijos y regresar al puesto que venían desempeñando siempre que no hubiera transcurrido más de un año de la fecha de parto (Sierra, 2004: 17-20).

La formulación de la política pública no es un proceso que sucede en el vacío, sino que se lleva a cabo en un contexto institucional que generalmente permite múltiples interacciones. Tales relaciones son fundamentales en la formación de agenda puesto que al no existir una definición única del tema o problema a discutir, los actores interesados en que se adopte su definición aprovechan sus vínculos para apoyar, contrarrestar o mediar los distintos puntos de vista; de manera que en los procesos legislativos, la formación de agenda está sumamente vinculada a redes.

Aunque el proyecto político particular de cada partido representado en el Congreso alimenta el tipo de agenda legislativa que estos asumirán, las relaciones con actores privados y sociales –no militantes pero afines a los distintos proyectos partidarios– sumarán o restarán apoyo a las propuestas legislativas. En este sentido, las redes interesadas en los temas de la agenda estarán presentes en la medida en que los legisladores y los partidos representados en el Congreso requieran de los recursos de actores no políticos para llevar adelante sus objetivos de política pública. Este es un escenario donde las redes representan una fuente de apoyo y legitimación de las propuestas de los actores políticos en la toma de decisiones sobre el estatus legislativo de las políticas.

Cuando los legisladores no requieren apoyo contundente para legitimar sus proyectos, es decir, cuando los recursos de los actores sociales no son indispensables para apoyar o restar apoyo a ciertas iniciativas, la toma de decisiones se reduce a la deliberación entre los actores políticos representados en el legislativo. En este escenario, las redes no tienen cabida en el espacio institucional donde se formulan las políticas públicas.

En suma, el establecimiento de agenda en el poder legislativo es un proceso complejo. Por un lado, el contexto institucional formal delinea una forma centralizada de toma de decisiones, pero algunas veces la presencia de reglas informales irrumpe en la escena legislativa para permitir la participación de redes en el debate, negociación y construcción de consenso. De ahí la necesidad de debatir entre el enfoque de los jugadores con veto institucional y el enfoque de redes para el establecimiento de la agenda de políticas públicas con enfoque de género desarrollada por el legislativo.

1.1.1 La agenda de políticas públicas.

A la noción de política pública como respuesta del sistema político-administrativo a un estado de la realidad social juzgado social y políticamente inaceptable, hay que agregar que, desde la perspectiva de redes, la política pública implica a más actores que aquellos inscritos en el ámbito político y aquellos concernientes a la administración pública. Existen incontables definiciones de política pública, pero la que adoptamos en esta tesis es la elaborada por Knoepfel quien señala:

Una política pública se define como una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar el comportamiento de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver -grupos-objeto-, en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión -beneficiarios finales- (Knoepfel et al., 2003: 33; Knoepfel et al. 2007:9)

Esta noción de política pública nos es útil puesto que implica la unión de esfuerzos en actividades tanto legislativas como administrativas y como señala el autor, ocasionalmente de actores privados y sociales, que tienen por objeto la solución de problemas públicos y porque reconoce el papel de lo político en la elaboración de las políticas, como un elemento central en la toma de decisiones. Para estos autores, los actores públicos son tanto autoridades políticas como administrativas, los cuales a raíz de arreglos político-administrativos se reúnen para elaborar y ejecutar la política pública. Es necesario enmarcar estos arreglos en redes diversas donde los actores sociales tienen un papel fundamental. Dichos arreglos son entendidos como un “conjunto estructurado por reglas de derecho que rigen las competencias, los procesos administrativos y por otras reglas institucionales menos formales” (Knoepfel et al, 2007:11).

El énfasis en los actores sociales como parte del proceso de elaboración de políticas públicas surge necesariamente del tema de política particular que se analiza en este trabajo, esto es, el tema de equidad de género, pues como señalamos en la introducción, no puede pensarse a la política de equidad de género desvinculada de los movimientos

sociales que gestionaron su puesta en la agenda como asunto de interés público. Por consiguiente, la política pública en este trabajo es resultado de la interacción de ideas, valoraciones, normas e intereses tanto de actores políticos como de actores administrativos y de actores sociales.

El análisis de políticas públicas tradicionalmente ha sido realizado a partir del enfoque de etapas²¹, lo cual no implica que cada una de ellas sea un proceso separado cronológicamente de otro, con sus propias dinámicas y actores, sino que este tipo de análisis pretende servir como dispositivo analítico para ordenar la explicación de la política en cuestión, la cual generalmente está inmersa en contextos complejos por las propias características de las sociedades modernas.

Tradicionalmente, la definición del problema público y la formación de agenda han sido descritas como etapas tempranas del proceso de las políticas, sin embargo, en todo este proceso puede haber momentos en que los problemas se redefinan y las agendas se modifiquen, así que aunque este trabajo se concentra en la formación de agenda de la política de género, es importante señalar que tanto la implementación como la evaluación de esta política pueden influir en la redefinición de tal agenda.

Los diversos enfoques de formación de agenda de políticas públicas²² comparten la preocupación de cómo los temas o problemas se convierten o no en asuntos públicos, por tanto, lo que subyace a gran parte de este análisis es la controversia en torno a la idea de la existencia de un mundo objetivo y cognoscible (Parsons, 2007:120). En este sentido, los problemas son construcciones basadas en ideas, valores, creencias, ideologías, intereses o prejuicios que influyen en la percepción de la realidad; al ser construcciones, los problemas de políticas públicas raramente involucran definiciones precisas o completas y de ahí su carácter público y político²³.

²¹ Para una revisión de los principales enfoques por etapas desarrollados para el análisis de políticas públicas ver Parsons (2007) pp. 111-113.

²² Una revisión de los enfoques para el análisis de los problemas sociales y la agenda se encuentra en Parsons, 2007, Cap. 2, pp. 117-271.

²³ Aguilar señala que la forma en cómo se elabora la agenda de gobierno deja entrever quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en políticas y prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están dispuestos a actuar frente a las demandas de

En la literatura sobre la formación de agenda se señalan dos tipos de agenda: a) la agenda pública y b) la agenda, institucional, gubernamental o de políticas públicas²⁴; la primera está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de atención pública, la segunda puede ser definida como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones ((Parsons, 2007:158; Aguilar, 2007b:31).

Por consiguiente, la agenda de políticas públicas puede entenderse como el “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que debe actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar, 2007b:29).

En los Estados constitucionales modernos, la ley tiene un rol fundamental puesto que constituye el orden normativo e institucional que regula toda actividad humana. La función legislativa, realizada por conducto de los órganos que la Constitución señala para tal efecto²⁵, implica una intencionalidad, en la medida en que “toda ley está constituida por una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de derecho” (Fraga, 1979:42), esto significa que en la legislación existe el reconocimiento explícito de un hecho que requiere ser regulado y más aún, que requiere de intervención mediante la gestión directa de quien está autorizado para ello. Por lo anterior, el principio de legalidad, fundamento del estado de derecho que legitima toda actividad pública, supone que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza (Nava, 2007:161); así, bajo este principio, todo ejercicio gubernamental debe tener un fundamento normativo-legal que le dote de atribuciones para actuar en determinado ámbito de la vida social.

determinados grupos y cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones; en suma, cuál es la estructura de poder que domina la hechura de una política. A la vez, este proceso es la más importante decisión de un gobierno en lo que le concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción (Aguilar, 2007b:26-28).

²⁴ Originalmente Coob y Elder (1972) denominaron estas agendas como sistémica e institucional, véase Parsons, 2007:158 y Aguilar, 2007b:31. Aunque en el lenguaje común generalmente se habla de agenda pública y gubernamental o de políticas públicas, conceptualmente las características de una y otra son las definidas por Cobb y Elder.

²⁵ En México la función legislativa corresponde al Poder Legislativo constituido por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores (CPEUM, Art. 50.)

La agenda a favor de la equidad de género está sumamente asociada a la *representación sustantiva*²⁶, en el sentido de que no basta con que los miembros de un grupo accedan a espacios de representación política sino que es necesario que sus demandas se vean efectivamente realizadas en el campo de la política pública (Zaremborg, 2009:79). Por ello, en este trabajo subrayamos las acciones que se realizan desde el legislativo para posibilitar la incorporación de temáticas a favor de la equidad de género, como un elemento fundamental en el análisis de la agenda de esa política pública según la definición que se anotó arriba. Sin embargo, no nos centramos exclusivamente en aquellas acciones emanadas desde las representaciones políticas configuradas en el legislativo, sino que también abordamos la agenda a partir de la existencia de *interfaces socio-estatales* de las redes donde interactúan los actores políticos y sociales, de manera que podamos entender cómo esa interrelación afecta el tipo de agenda que emana desde ese espacio.

En el caso del establecimiento de agenda de género, los grupos a favor de los derechos de las mujeres han sido el impulso esencial para que el problema de la desigualdad por razón de género se colocara en la agenda de los poderes públicos, así lo señalan diversos trabajos que abordan cómo el movimiento de mujeres, principalmente desde la década de los 70', logró posicionar el tema a partir de mecanismos, en algunos casos radicales, para visibilizar la problemática de las mujeres (De Barbieri, 1986; Bustelo, 2004; Lovenduski y Karam, 1998; Martínez, 1993, 2006; Barquet y Osses, 2006; Tarrés, 2001; Stevenson, 1999, Zaremborg, 2009).

La agenda de género elaborada al calor del proceso de democratización en México, estuvo fuertemente influenciada por un lado, por mujeres de la izquierda mexicana (Martínez, 1993;; Zaremborg, 2009) cuyas demandas retomadas por los partidos políticos, llamaban la atención del Estado para que éste asumiera un rol relevante en la deconstrucción de las desigualdades entre mujeres y hombres reproducidas por el propio sistema político. Por otro lado, las recientes Conferencias Internacionales de la Mujer, particularmente la de Beijing en 1995, urgían a los Estados a asumir su responsabilidad a

²⁶ La representación sustantiva está basada en una perspectiva de “actuar por otros”, es decir, enfatiza la necesidad de analizar el contenido sustantivo de la actividad de representar actuando en beneficio de otro o teniendo en cuenta sus intereses. Ver Pitkin (1985).

través de la modificación de leyes y la formulación de políticas públicas para el avance de las mujeres. En ese año por primera vez, estas conferencias dejaron de ser exclusivas para los Estados cuando se organizó el Foro Mundial de Organizaciones No Gubernamentales en el que se abrió la participación a las organizaciones del mundo para que se desarrollara una agenda previa que influenciara a los representantes gubernamentales que discutían la Plataforma de Acción de Beijing²⁷.

Con estos eventos, mujeres de diferentes organizaciones sociales y también mujeres de los diversos partidos políticos se convirtieron en establecedoras de agenda, cada una desde sus posiciones y con sus intereses, que coincidieron en la *interfaz* socio-estatal Parlamento de Mujeres, con el objetivo de intercambiar ideas para influir en la agenda de género. Aún bajo este escenario, el diseño institucional del espacio legislativo asigna una enorme capacidad a los actores con veto institucional para abrir el espacio o excluir de él a los actores sociales y finalmente centralizar la toma de decisiones sobre el establecimiento de agenda.

1.1.2 La tesis de los jugadores con veto en la construcción de agenda.

La formación de agenda de política pública que analizamos en este trabajo se realiza a partir del proceso en el cual se toman determinadas decisiones políticas. En materia de género en México, estas decisiones han estado insertas en contextos de redes, particularmente luego de la coyuntura crítica detonada por las elecciones de 1997 y los efectos que produjo en la conformación de la Cámara de Diputados; paradójicamente, los efectos de otra coyuntura en el año 2000 han llevado a que las decisiones sobre la agenda de género en el ámbito legislativo sean tomadas de la manera tradicional, es decir, por actores políticos facultados para ello. En este escenario, sobresale la capacidad de consenso que los actores involucrados han logrado para el abordaje de algunos temas. Esta capacidad se observa tanto en contextos donde el número de actores es grande, como en escenarios en los que la red es pequeña o prácticamente no existe. Sin embargo,

²⁷ La historia del Foro de ONG's celebrada en Huairou a la par de la Conferencia Internacional de Beijing, está relatada a través de la experiencia de feministas mexicanas. Véase el artículo *Imágenes de Feministas en Beijing*, en Debate Feminista, Año 6, Vol. 12, Octubre de 1995.

cuando observamos los temas que involucran valores en conflicto, vemos que la capacidad de consenso se agota.

Para abordar este fenómeno, recurrimos al trabajo de Tsebelis (2006) sobre la teoría de los jugadores con veto²⁸. Esta teoría subraya que los jugadores con veto son aquellos actores individuales o colectivos señalados por las reglas o instituciones y los hay tanto constitucionales como partidarios, según la fuente de su veto, es decir, la regla que lo capacita para tomar decisiones respecto de la política. En este trabajo no analizamos únicamente el papel de los jugadores con veto (legisladores y Ejecutivo), sino que también vemos a éstos en interacción con otros actores sociales. Aún así, el concepto de veto institucional es relevante en la medida en que en el proceso legislativo formal, el Congreso y el Presidente son actores con veto para la aprobación de leyes.

Los vetos informales de los que hacemos referencia en este trabajo, provienen de la capacidad de ciertos grupos sociales interesados para colocar un tema en la agenda. Si bien éstos no están facultados para tomar decisiones sobre el estatus legislativo de las políticas, poseen recursos para incidir en las decisiones, tales como *expertise*, información, organización, influencia política, cabildeo, presión popular, entre otros. No obstante la capacidad de influencia de los grupos sociales, en ausencia de reglas del juego que posibiliten su participación en el debate y negociación de la agenda legislativa, el poder institucional de los actores políticos trasciende de su función meramente legislativa, y se sitúa en el plano de las voluntades políticas para permitir la presencia de actores sociales en este proceso.

Siguiendo a Tsebelis (2006:2-3), el resultado de la creación de una política se explica por las preferencias de los jugadores con veto, la posición del *statu quo* y la identidad del establecedor de agenda. Primero, las preferencias de los actores están relacionadas al tipo de proyecto político o legislativo, cuya elección parte de un ordenamiento de las alternativas disponibles; segundo, el *statu quo* es el estado actual de la política sobre la

²⁸La teoría de los jugadores con veto de Tsebelis, -que analiza el establecimiento de agendas y la toma de decisiones legislativas en Europa- es considerada una teoría altamente parsimoniosa y generalizable para explicar cómo se toman las decisiones políticas. Además, el concepto de jugador con veto ha sido útil para explorar el impacto de las instituciones políticas sobre las políticas públicas. El enfoque del autor se ubica dentro del llamado Nuevo Institucionalismo en su vertiente económica o política, también denominado enfoque de elección racional.

que se pretende tomar decisiones; el autor denomina estabilidad política a la imposibilidad de modificar de manera importante tal *statu quo*; finalmente, los establecedores de agenda son los jugadores con veto cuyas propuestas son aceptables para los otros jugadores a la vez que tienen un control importante sobre las políticas que reemplazan el *statu quo*.

El argumento de la teoría de los jugadores con veto es que con el propósito de cambiar las políticas –cambiar el *statu quo* (legislativo)- un cierto número de actores individuales o colectivos tienen que estar de acuerdo con el cambio propuesto, de manera que mientras los jugadores con veto sean numerosos, cuando haya distancias ideológicas importantes entre ellos y no posean cohesión interna, las posibilidades de cambiar el *statu quo* son imposibles y viceversa.

En esta teoría, el consenso como resultado de la interacción lleva implícito tanto una elección de alternativas preferidas que maximicen el bienestar colectivo, como una situación de simetría de poder entre los actores que participan, en la medida en que el uso de cálculos estratégicos supone que los jugadores se encuentran en posiciones similares o equitativas.

El caso que analizamos en esta investigación observamos dos escenarios. El primero puede no cumplir plenamente con los supuestos de esta teoría, ya que introducimos la presencia de vetos informales como un elemento fundamental en la toma de decisiones para la agenda de género, de modo que los actores que poseen este tipo de veto se encuentran en posiciones asimétricas frente a los vetos formales. Esta es justamente una de las características del enfoque de redes, el poder y la capacidad desigual entre los diferentes actores involucrados en esos procesos.

El segundo escenario se ajusta a la teoría de Tsebelis en la medida en que el contexto institucional favorece la toma de decisiones entre actores legislativos. Aquí la capacidad de influencia de las redes se extingue, sus recursos no son relevantes para legitimar las acciones legislativas y por tanto, participan del debate y negociación de la agenda sujetos a la voluntad y permisión de los legisladores, o bien, están excluidas de ese proceso.

En presencia de redes, discutimos la hipótesis del consenso a partir de la distancia ideológica de los actores de la red, más que del número de actores con veto o la cohesión interna entre éstos. Esto se debe a que los temas de la agenda de género históricamente han involucrado posiciones ideológicas en conflicto, en razón de las diferentes construcciones sociales y culturales que envuelven el tema. En este sentido, con muchos actores cuyas posiciones ideológicas están en conflicto, el consenso sobre la agenda es posible en los temas que acercan las diferentes posturas ideológicas representadas en la red, y se hace imposible en el abordaje de temas *no negociables*²⁹ políticamente. La hipótesis del consenso en red cerrada –a la manera tradicional de toma de decisiones legislativas- se discute a partir del número de actores y del tipo de veto que poseen, puesto que una de las características de este tipo de red es la exclusión de grupos con posturas ideológicas contrarias a aquellas que promueven acciones con perspectiva de género o viceversa. En este sentido, en una red con pocos actores cuyas posturas ideológicas son coincidentes, el número de actores y el tipo de veto es fundamental para lograr consenso que posibilite la aprobación de leyes y reformas con perspectiva de género.

La tesis de Tsebelis, encuadrada en los desarrollos analíticos de la teoría de la elección racional, contiene una serie de supuestos³⁰ para explicar el origen mantenimiento y cambio de las instituciones políticas. Cuando la realidad rebasa esos supuestos, es imprescindible analizar los procesos de construcción de agenda, sus cambios y desenlaces a la luz de otros enfoques que comprendan la complejidad de estos procesos. En esta tesis, elegimos particularmente el enfoque de redes para conseguir ese objetivo.

1.1.3 El enfoque de Redes de Política Pública en la construcción de agenda.

La perspectiva analítica de *redes* en el análisis de políticas públicas no es un enfoque nuevo, pero sí ha tenido mayor uso en las últimas décadas en un intento de superar las

²⁹ Generalmente los temas *no negociables* políticamente son aquellos que están vinculados a dogmas religiosos como el aborto, la defensa de la vida, la educación sexual, la anticoncepción, el matrimonio homosexual, entre otros; mismos que han sido bandera del movimiento feminista desde su creación.

³⁰ Los principales supuestos de la teoría de la elección racional son el individualismo metodológico, la racionalidad instrumental y las consecuencias no intencionadas de la acción. El punto de partida de esta teoría es que el comportamiento político es producto de elecciones hechas para lograr, de la mejor manera posible, determinados fines; el sujeto se mueve por su propio interés personal y su único objetivo es maximizar su función de utilidad (Zaremborg, 2010:13; Zurbriggen, 2005:16).

limitaciones de otros enfoques -tanto de la ciencia política como de la administración pública- en sus explicaciones sobre el proceso de elaboración de políticas públicas en el contexto de las relaciones estado-sociedad, alrededor de lo cual existe un amplio consenso respecto de que en el marco de estas relaciones, la capacidad gubernamental para resolver problemas públicos se ha diversificado y complejizado.

El estilo de conducción gubernamental se modificó profundamente a partir de la década de los 50'. Los gobiernos omnipresentes y burocracias fuertes de las décadas de los 60' y 70' que se hacían cargo de la producción y provisión de bienes públicos y privados, sin límite en sus funciones y en sus recursos se caracterizaron por graves deficiencias en la resolución de problemas públicos. A finales de los 70' la escasa capacidad de mantener legitimidad frente a la crisis económica obligó a los estados a reducir su tamaño y sus funciones, a “retomar el arte de la elección racional en la política y en las políticas” (Aguilar, 2007a:17) y con ello a estrechar su ámbito de acción; a la par, en esta época la creencia en el Estado como actor central comenzó a debilitarse (Aguilar, 2006:72) sumando a las dificultades económicas un sinnúmero de crisis políticas, particularmente en los países en desarrollo. La década de los 80' significó un cambio profundo para las economías emergentes que frente a la crisis debieron tomar medidas respecto a su política económica y monetaria, adoptando con ello un modelo moderno de libre mercado³¹. El nuevo escenario denotaba un *vaciamiento del estado* en la medida en que la transferencia de funciones originalmente públicas a agencias privadas o mixtas a través de la privatización y limitación de las formas de intervención pública, redujeron el tamaño del sector público y reorientaron el proceso de política pública a la luz de problemas de fragmentación, conducción o dirección y rendición de cuentas (Rhodes, 1996:661).

³¹ Este modelo, conocido ampliamente como *Neoliberalismo*, fue adoptado por las economías latinoamericanas como respuesta a la emergencia económica, cuyo énfasis en la ampliación del papel del mercado y la paralela reducción del lugar del Estado en el proceso de desarrollo condujo a las élites gubernamentales a adoptar la nueva estrategia desde la perspectiva de que los cambios institucionales eran justificados como expedientes pragmáticos para resolver la emergencia y, a la vez, recuperar la capacidad de gobierno. Véase Juan Carlos Torre (19998), págs. 21-36.

Frente a los problemas representados por modelos de *jerarquías y mercados*³², un nuevo modelo de gobierno conocido como *gobernanza* ha sido planteado para redefinir un sistema en el que la interacción entre actores públicos y privado/sociales es fundamental para la solución a los problemas actuales, caracterizados por su complejidad. Esta redefinición atraviesa tanto las estructuras como los procesos de gobierno en todos sus niveles y asuntos de políticas públicas. El enfoque de la gobernanza plantea, frente al modelo tradicional³³, que el Estado ya no es el único actor del proceso de gobierno, sino que existe una incorporación permanente de actores de diferente tipo que participan de manera activa y directa para influir en el proceso de políticas. En ese sentido, nuevas herramientas de gobierno que equilibren necesidades y capacidades gubernamentales son necesarias para un gobierno democrático y efectivo.

El enfoque de redes considera que el proceso de elaboración de políticas públicas y la gobernanza tiene lugar en redes de actores -individuos, coaliciones, agencias y organizaciones- ninguno de los cuales posee el poder para determinar las estrategias de los otros actores (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997:9).

El uso de este enfoque ha sido desarrollado ampliamente desde dos vertientes³⁴. La escuela de la gobernanza, en la literatura europea continental, interpreta la *policy network* como una forma específica de gobernanza, es decir, una forma de gobierno propia de las sociedades modernas. Por su parte, la literatura británica y americana interpreta la *policy network* como tipología de intermediación de intereses, como un

³² El uso de los conceptos de *jerarquías (burocracias)* y *mercados*, al igual que el de *redes (comunidades)* refieren a metáforas y marcos de análisis para entender a las organizaciones; así, Colebatch y Lamour señalan que los principios organizacionales de cada marco son: incentivos y precios para el modelo de *mercado*; reglas, autoridad y jerarquía para el modelo *burocrático* y, normas, valores, afiliaciones y redes para el modelo de *comunidad* (citado en Parsons, 2007:98).

³³ Por modelo tradicional se entiende el Modelo Racional del Gobierno Central cuyo proceso de elaboración de políticas públicas se caracteriza por la separación entre política y administración, donde las relaciones con entre el gobierno y otros actores están basadas en la autoridad y la acción pública está orientada a la consecución de objetivos previamente formulados. Véase Kickert, Klijn y Koppenjan (1997), págs. 1-13.

³⁴ En un intento por ordenar la variedad de conceptos y aplicaciones de la literatura de redes de política, Tanja A. Börzel (1998) realiza una revisión del estado del arte en el campo de este enfoque. En este artículo se identifican dos escuelas: la escuela alemana centrada en la gobernanza y la escuela británica y americana centrada en las relaciones estado-sociedad en áreas de política determinadas. Las concepciones de redes de política de ambos enfoques, señala la autora, comparten la tarea investigativa de demostrar cómo las redes impactan en la elaboración de políticas y deben ser más que una caja de herramientas analíticas para el estudio su elaboración.

término genérico de las diferentes formas de relación entre los grupos de interés y el Estado (Börzel, 1998).

1.1.3.1 Redes como forma específica de gobernanza

Este enfoque, se ha desarrollado básicamente en Alemania, a partir de los trabajos de Mayntz, Scharpf, Schnedier y Kooiman, pero también en la literatura inglesa sobre gobernanza local de R.A.W. Rhodes. Estos autores tratan de dar cuenta de los nuevos fenómenos en torno a la elaboración de políticas públicas en un nuevo contexto social, económico y político asociado a la crisis del Estado de bienestar (Zurbriggen, 2003:9). Los analistas de políticas y administradores públicos, en la década de los 70' plantearon la cuestión de la *dirección de la sociedad (Steuerung)*, en vista del cambio en la práctica gubernamental alemana, que entonces tenía que hacer frente a transformación económica dejando atrás la producción fordista para desplazarse post-industrialmente frente a consumidores cada vez más diferenciados; por otro lado se preguntaban si los instrumentos directivos utilizados durante la primera mitad del siglo XX -planificación y regulación- eran apropiados para conducir a la sociedad -caracterizada por la creciente diferenciación e independencia- en una transformación institucional y cultural; así la dirección gubernamental de la sociedad se volvió problema y objeto teórico, necesitando de conocimiento y explicación, porque sobaban las razones económicas y sociales para preocuparse teórica y prácticamente del desempeño directivo del gobierno (Aguilar, 2006:101).

El enfoque de gobernanza considera dos aplicaciones del concepto de redes de políticas. La primera aplicación de este concepto está centrada en los actores, sus intereses y recursos:

Muchos autores usan *policy networks* como un concepto analítico o modelo (especialmente en el campo del *policy analysis*) para denotar “relaciones estructurales, interdependencias y dinámicas entre actores en política y en la elaboración de políticas” (Schneider, 1999:2) En este uso, las redes proveen una perspectiva a partir de la cual se analizan situaciones en que una política pública dada no puede ser explicada por la acción pública centralmente concertada hacia objetivos comunes. Más bien, el concepto de redes llama la atención a la interacción de muchas organizaciones separadas pero interdependientes que coordinan sus acciones a través de interdependencias de recursos e intereses. Los actores, que tienen

intereses en la formulación de cierta política pública y disponen de recursos (materiales e inmateriales) que requieren para la formulación, decisión o implementación de la política de vínculos para intercambiar tales recursos. En consecuencia, el análisis de las redes de política permite sacar conclusiones sobre el comportamiento de los actores (Börzel, 1998:258)³⁵.

Los vínculos que se establecen entre los diferentes actores conforman la estructura de gobernanza, que se convierte en el punto de referencia del cálculo de estrategias particulares de los actores³⁶. En esta perspectiva, las redes son estructuras institucionales no jerárquicas en las que se los actores se coordinan para alcanzar objetivos comunes.

La segunda aplicación del concepto de redes en la escuela de la gobernanza más que centrarse en los actores señala como unidad de análisis los patrones de vínculos e interacción y se enfoca en el proceso y estructura a través de la cual la elaboración de políticas públicas es organizada en forma de gobernanza:

Otros autores, sin embargo van más allá del uso de las redes como un concepto analítico. Argumentan que no es suficiente entender el comportamiento de una unidad individual dada como un producto de las relaciones inter-organizacionales. Su supuesto es que la estructura social tiene un gran poder explicativo más que los atributos personales de los actores individuales...Las *policy networks* son concebidas como una forma particular de gobernanza de las sociedades modernas, caracterizadas por la diferenciación social, la sectorización y el crecimiento de políticas que conducen a la sobrecarga política y a la “gobernanza bajo presión” (Jordan and Richardson, 1993)...En esta perspectiva, las redes de política son entendidas como un “tejido de relaciones relativamente estable y continuo que moviliza y reúne recursos dispersos de modo que la acción colectiva puede ser orquestada hacia la solución de políticas comunes” (Kenis and Schneider, 1991:36)... la red se caracteriza por relaciones predominantemente informales entre actores públicos y privados con intereses distintos pero interdependientes, que se esfuerzan para resolver problemas de acción colectiva en un nivel central no jerárquico (Börzel, 1998:259)³⁷.

³⁵ Cursivas y traducción propia.

³⁶ Este análisis de las *policy networks* utiliza el institucionalismo centrado en actores. Esta perspectiva analítica, pone de manifiesto que cada sector de actividad pública conforma una red de actores públicos y privados interesados en esos ámbitos, cuyas relaciones se dan en un marco institucional e influyen tanto en el comportamiento de los actores como en los resultados de políticas. Los principales expositores de esta tesis son Mayntz y Scharpf (1995) y Scharpf (1997).

³⁷ Cursivas y traducción propia.

Esta segunda perspectiva concibe entonces a las redes como una respuesta a los problemas de eficacia de las políticas públicas, en el sentido de que ante la atomización de recursos para la solución de problemas públicos el Estado se reconfigura en sus procesos e instituciones de manera distinta a las soluciones desde jerarquía y mercados.

1.1.3.2 Redes como tipología de intermediación de intereses.

El estudio de redes como tipología de intermediación de intereses representa un enfoque alternativo a los de pluralismo y elitismo. En esta escuela la etiqueta de *red* abarca diferentes tipos de relación entre estado-grupos de interés. El concepto de redes puede ser usado en conjunción con ambos modelos de distribución de poder y diferentes teorías del Estado (Rhodes & Marsh, 1992:202), además el concepto de red en esta versión deriva ampliamente de la noción de sub-gobiernos o subsistemas de gobierno, desarrollada en Estados Unidos e Inglaterra ((Zurbriggen, 2003:2).

A. Pluralismo y elitismo.

Dentro de la tradición pluralista, el proceso de elaboración de políticas es una negociación abierta, entendida como el resultado de la competición entre grupos de interés que interactúan entre sí con el Estado con el fin de hacer prevalecer sus demandas sobre el resto de la sociedad (Chaqués, 2004:42-43). Para Robert Dahl, uno de los principales teóricos del pluralismo, éste no implica que todos los ciudadanos estén dentro del proceso político, puesto que los recursos –económicos y políticos- están distribuidos de forma inequitativa con lo cual hay múltiples centros de poder; por consiguiente, la diversidad de intereses y recursos implican que entre el Estado y la sociedad hay un lugar de conflicto y para que el proceso de políticas públicas produzca respuestas pacíficas a las diferencias, debe existir un cierto grado de consenso en torno a los valores fundamentales que puedan compartir los grupos antagónicos (Smith, 1997).

Las principales críticas al modelo pluralista de las décadas de los 50' y 60' giran en torno a que sobrevalora el fácil acceso de los diversos grupos al proceso de elaboración de políticas, dado que en las sociedades contemporáneas permanece la exclusión explícita de grupos a través de las reglas del juego. Smith señala que “la influencia de los grupos de presión no procede únicamente de sus recursos, sino que también se basa

en el contexto institucional, histórico e ideológico en el que se decide, el cual introduce un sesgo en el proceso decisorio de forma que se privilegian más unos intereses que otros” (Smith, 1997:223). Como respuesta a las críticas del pluralismo clásico, Richardson y Jordan (1979) reconocen que las relaciones entre el gobierno y los grupos de interés están con frecuencia institucionalizadas y que se excluyen a ciertos grupos del proceso de elaboración de políticas; esto genera comunidades centradas en políticas (*policy communities*) que difuminan la distinción entre gobernados y gobernantes y en las que se produce una cooptación y una dinámica de consenso (Richardson y Jordan, 1979:57). Esta redefinición pluralista es conocida como pluralismo reformado y representa uno de los primeros trabajos que hacen referencia a las redes de política pública en la literatura inglesa³⁸.

En Estados Unidos, la idea de redes de política aparece en las décadas de los 50’ y 60’ a través de la literatura de sub-gobiernos. Esta literatura surge como otra crítica –elitista– al modelo pluralista clásico de la intermediación de los grupos de interés, por lo que enfatiza el rol de un número limitado de grupos privilegiados cuyas relaciones con el gobierno son estrechas, de manera que quedan excluidos otros intereses³⁹.

Uno de los principales trabajos sobre sub-gobiernos es el de Lowi, que por un lado ofrece una crítica a la toma de decisiones y distribución de poder del modelo pluralista, en términos de que esta teoría ha fallado en lidiar con el problema del oligopolio o la competencia imperfecta que está expresada en el propio sistema político. Por otro lado Lowi señala los costos de los grupos de interés institucionalizados en la política, argumentando que destruyen la responsabilidad política al cerrar el paso al público creando privilegios oligárquicos y generando un impacto conservador pues las reglas del juego y de acceso favorecen intereses establecidos (Rhodes y Marsh, 1992:200). Para Lowi puede haber pluralismo en ciertas áreas de política cuyos beneficios no son

³⁸ Richardson y Jordan (1979) retoman, del trabajo de Hecló y Wildawsky (1974), la idea de que los arreglos en la comunidad de políticas son la clave para entender mejor el proceso de elaboración de políticas en las democracias liberales estables. Desde su punto de vista, Richardson y Jordan (1979:74) señalan que el proceso de elaboración de políticas se compone de grupos fragmentados de subsistemas: unas series de compartimientos verticales o segmentados, cada uno de los cuales está habitado por un conjunto diferente de grupos organizados, impenetrable para los grupos no reconocidos o para el público en general (citado en Rhodes y Marsh, 1992:201; Marsh, 1998:6; Chaqués, 2004:44).

³⁹ El sello más conocido de la literatura de sub-gobiernos es el de “*iron triangle*” (Marsh, 1998:4).

divisibles y donde existe una variedad de grupos de interés bien organizados (por ejemplo en las políticas regulatorias), pero por otro lado, un elitismo plural ocurre en aquellas áreas donde los beneficios son divisibles (por ejemplo en el caso de subvenciones o subsidios a los impuestos), en cuyo caso algunos intereses particulares gozan del acceso a ciertos privilegios y de relaciones estrechas con el gobierno (Daugbjer y Marsh, 1998:56). Para Lowi este modo político de intermediación de intereses era evidentemente dominante en el sistema político norteamericano de la década de los 70', lo cual implicaba la existencia de una estructura de poder elitista.

El enfoque elitista aparece vinculado al desarrollo de un tipo de intermediación de intereses entre las corporaciones empresariales, organizaciones sindicales y el gobierno, para hacer frente a las crisis económicas de la década de los 70'. Este enfoque plantea una manera distinta de abordar el proceso de elaboración de políticas públicas, pues supone que la distribución de poder entre los distintos actores es mucho más desigual de lo que supone el pluralismo. Por ello, el proceso de elaboración de políticas no es resultado de una interacción abierta y competitiva que garantice el funcionamiento de la democracia, sino de un proceso cerrado y dominado por los grupos y organizaciones más poderosas que logran imponer sus demandas sobre el resto de la sociedad (Chaqués, 2004:18).

Uno de los principales elementos que retoma el enfoque de redes de política del elitismo es que las estructuras políticas, como la de los sub-gobiernos, tienen un efecto crucial en los resultados del proceso político así como en la hechura de las políticas públicas (Daugbjer y Marsh, 1998:56). Por su parte, Rhodes y Marsh (1992:197) señalan que, particularmente las comunidades de políticas afectan los resultados de las políticas, en términos de que limitan la agenda de políticas y dan forma a los resultados de éstas, pero tal impacto está principalmente asociado a la continuidad de las políticas o mantenimiento del *statu quo*.

En 1978 Hugh Hecló hace una crítica al modelo de los "triángulos de hierro". Este autor señala que este concepto es equivocado e incompleto, puesto que con él se tiende a pasar por alto el poder y la influencia de las nuevas configuraciones a través de las cuales interactúan y hacen negocios los dirigentes que definen y eligen las políticas.

Al dirigir la búsqueda hacia los pocos [actores] poderosos se pierden de vista los muchos cuyas redes de influencia provocan y guían el ejercicio del poder. Estas telarañas, o lo que yo llamaré “redes de asuntos” o “redes de cuestiones” (*issue networks*), son particularmente relevantes para entender el intrincado y confuso tejido de las políticas sociales que se han emprendido en años recientes (Heclo, [1978]2007:263).

Para Heclo la red de asuntos consiste en un “gran número de activistas políticos en temas calificados procedentes de grupos de interés convencionales y sectores del gobierno, junto a expertos de la academia y ciertas profesiones, pero sobre todo conformada por agentes individuales independientemente de una educación formal” (Thatcher, 1998:391).

Con lo anterior, el concepto de *issue network*, que es posteriormente adoptado por Rhodes para desarrollar su tipología de redes, difiere de la noción de triángulos de hierro y sub-gobiernos en términos de que sus participantes son numerosos y tienen diversos grados de compromiso mutuo o independencia de los demás –dependiendo del área de política que se trate-, por lo que es sumamente difícil saber dónde acaba una red y dónde empieza su entorno; los participantes entran y salen constantemente de la red y ninguno controla las políticas o los problemas, de tal forma que los miembros de esa red de asuntos refuerzan recíprocamente su percepción sobre los intereses que tienen (Heclo, [1987]2007:263-264). Un hecho importante que plantea este autor es que la elaboración de políticas tiende a ser pluralista por su fragmentación a causa de la expansión de las responsabilidades estatales modernas, la especialización y el aumento de la complejidad de los asuntos públicos (Heclo, [1987]2007:262). La proposición de Heclo discute la erosión y quebrantamiento de los sub-gobiernos a través del incremento e influencia de grupos no clientelares (Jordan, 1990:300). Uno de los principales elementos introducido por Heclo a través de sus redes de asuntos es la incorporación de la importancia de la fragmentación y el aumento de la especialización en la elaboración de políticas, categorías que han sido ampliamente señaladas en los estudios de políticas públicas.

El uso de los enfoques teóricos de intermediación de intereses como el pluralismo y el elitismo tuvieron un gran auge en la segunda mitad del siglo XX para interpretar las distintas formas de relaciones existentes entre actores públicos y privados en diversos ámbitos de política pública, tanto en Estados Unidos como en Europa, las elaboradas

críticas a estos enfoques señalan los límites de las concepciones pluralistas y elitistas para generalizar sus conclusiones puesto que ambas se centran en cuestiones de micro nivel, ocupándose de relaciones personales entre actores clave más que en las relaciones estructurales entre instituciones (Marsh, 1998:6). Por otro lado, se ha criticado a estos enfoques por querer proporcionar una explicación generalizada de los mecanismos de intermediación entre el interés público y el interés privado cuando empíricamente se ha probado que esta relación varía significativamente en diferentes áreas de política (Rhodes, 1999:31).

En síntesis, la ausencia del carácter estructural reconocido a los grupos de poder (Lowi, 1964) tanto por el pluralismo como por el elitismo, representa límites en la interpretación de las diversas formas de relaciones existentes entre actores públicos y privados. Autores como Van Waarden (1992) y Jordan y Schubert (1992) sugieren abandonar los modelos corporativos y pluralistas, señalando la utilidad de desarrollar una tipología en que la red sea un concepto genérico, que abarque diferentes tipos de relación entre el Estado y los grupos de interés (citados en Börzel, 1998:256; Zurbriggen, 2003:3). Otros autores, como Daugbjerg y Marsh, señalan que es posible integrar el análisis de redes en alguna de las tres amplias tradiciones de la teoría el Estado –marxismo, elitismo y pluralismo- aunque cada una conduciría a generar diferentes hipótesis sobre la estructura y operación de las redes (Marsh, 1998: 70). Por su parte, Rhodes señala que un enfoque alternativo al pluralismo y corporativismo es el análisis de redes, el cual enfatiza la necesidad de desagregar el análisis de políticas públicas y subraya que las relaciones entre grupos y el gobierno varían entre áreas de política (Rhodes, 1999:34).

B. Redes de política pública.

A diferencia de los enfoques micro nivel de intermediación de intereses (pluralismo y elitismo), el concepto de redes es un concepto de meso nivel que puede ser usado conjuntamente con diferentes modelos de distribución de poder en las democracias liberales (Rhodes y Marsh, 1992:2002); otros autores como Jordan y Schubert, 1992; Van Waarden, 1992; Kriesi, 1994 coinciden con esta postura (citados en Börzel, 1998:256).

Uno de los principales expositores del enfoque de redes en la escuela de intermediación de intereses es R.A.W. Rhodes, quien en el debate teórico sobre el concepto de *gobernanza* señala que ésta se trata básicamente de gestión de redes y, en este sentido, define la gobernanza como la existencia de redes inter-organizacionales autónomas (Rhodes, 1996:658-660); en esta concepción, la gobernanza es una propiedad emergente de la interacción más que de la imposición o control en la relación de diferentes grupos con el gobierno (Pierre y Peters, 2000:45).

Las redes de política pública como intermediación de intereses retoma elementos de diferentes enfoques –tanto de la literatura europea sobre relaciones intergubernamentales como de la literatura norteamericana sobre sub-gobiernos- enfatizando las relaciones estructurales entre las instituciones políticas como elemento crucial de las redes y concentrándose también en la existencia de redes sectoriales (Rhodes, 1999:36). A partir de ello se han desarrollado diversas tipologías, cuya principal función es la identificación de categorías que permitan realizar un análisis sistemático y comprensivo de las distintas relaciones que suceden en torno a una política.

En una versión inicial publicada en 1986⁴⁰, el modelo desarrollado por Rhodes en un estudio sobre las relaciones entre el gobierno británico de nivel central y el de nivel local, produjo un marco de referencia basado en la teoría de *dependencia de poder*. Este marco supone la dependencia mutua de recursos entre distintas organizaciones lo que produce necesariamente relaciones de intercambio, raíz del enfoque de redes⁴¹.

Con tales proposiciones, Rhodes define la *red de políticas públicas* como un “grupo de complejas organizaciones conectadas unas con otras por dependencia de recursos” (Rhodes, 1999:37) y elabora una tipología de cinco tipos de redes a lo largo de un continuo desde la más integrada comunidad de políticas (*policy communitie*) hasta la

⁴⁰ Ver Rhodes (1986) *The national world of local government*. London: Unwin Hyman.

⁴¹ Rhodes (1999:37) señala que este marco contiene cinco proposiciones: a) cualquier organización dependen de otras organizaciones por los recursos; b) con el fin de lograr sus objetivos, las organizaciones tienen que intercambiar sus recursos; c) aunque la toma de decisiones de una organización está limitada por otras organizaciones, la coalición dominante conserva cierta discrecionalidad; d) la coalición dominante emplea estrategias conocidas como reglas del juego para regular el proceso de intercambio; e) las variaciones en el grado de discrecionalidad son producto de los objetivos y del poder potencial relativo de la interacción de las organizaciones. Este poder potencial relativo es producto de los recursos de cada organización, de las reglas del juego del proceso de intercambio entre organizaciones.

menos integrada red de asuntos (*issue network*)⁴². Esta tipología fue sumamente criticada por carecer de claridad en la distinción empírica de tales redes; las diferencias entre la comunidad de políticas y la red de asuntos parecen más claras que los otros tipos intermedios en el continuum.

En una revisión a esta tipología, Rhodes y Marsh construyen una centrada en las comunidades de política y las redes de asuntos como tipos de relación entre los grupos de interés y el gobierno. Aquí las *policy networks* son un término genérico que varían según la proximidad de las relaciones. Las dimensiones que caracterizan las diferencias entre los dos tipos de redes son la afiliación, la integración, los recursos y el poder (Cuadro 2).

⁴² En esta tipología se identifican cinco tipos distintos de redes que se distinguen por la pertenencia y la distribución de recursos entre sus miembros: 1) Las comunidades de políticas, 2) Las redes de profesionales, 3) Las redes intergubernamentales, 4) las redes de productores y, 5) las redes de asuntos. Para una revisión a profundidad sobre esta tipología ver Rhodes, 1999:36-39.

Cuadro 2. Tipología de redes de Rhodes y Marsh (1992)

Dimensión	Policy Community	Issue Network
A filiación		
a) Número de miembros	Número limitado, algunos grupos son conscientemente excluidos	Amplio
b) Tipo de interés	Los intereses dominantes son económicos o profesionales	Existe una gama de intereses afectados
Integración		
a) Frecuencia de la interacción	Elevada y de alta calidad, interacción de todos los grupos en todas las materias relacionadas al asunto de política.	Los contactos fluctúan en frecuencia e intensidad.
b) Continuidad	Membresía, valores y resultados persisten en el tiempo.	Acceso variable
c) consenso	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad de los resultados	Existe cierto nivel de acuerdo pero el conflicto siempre está presente.
Recursos		
a) Distribución de recursos dentro de la red	Todos los participantes tienen recursos que intercambian. La relación básica es una relación de intercambio	Algunos participantes pueden tener recursos pero éstos son limitados y la relación básica es de consulta.
b) Distribución de recursos en las organizaciones participantes	Distribución jerárquica, el líder puede ejercer control sobre otros miembros.	Distribución variada y variable y capacidad de regular a los miembros.
Poder		
	Existe equilibrio de poder entre los miembros. Aunque un grupo puede dominar, debe haber un juego de suma positiva si la comunidad tiende a persistir.	Poder desigual, refleja la distribución desigual de recursos y acceso. Relación de poder de suma cero.

FUENTE: Rhodes y Marsh (1992:187)

Si bien existen múltiples tipologías de redes⁴³, este enfoque ha sido muy influyente en el terreno de los estudios de las *policy networks* como intermediación de intereses, puesto que han derivado de casos de estudio empíricos (Thatcher, 1998:391). Aunque no ha estado exenta de críticas, los propios autores señalan, en su defensa, que las características descritas son un tipo ideal y ninguna área de política se ajustará con exactitud a ella, de ahí la necesidad de retener el término de red de política (*policy networks*) como una descripción genérica; por otro lado, es importante centrarse en las

⁴³ Destacan las de Wilks y Wright (1987), Atkinson y Coleman (1989) y Van Waarden (1992). Para una revisión resumida de estas tipologías de redes ver Chaqués Bonafont (2004) pp. 57-97.

tendencias propias de un área de política dada para explorar si una red ampliada deviene más o menos integrada o un interés deviene más o menos dominante (Rhodes y Marsh, 1992:187).

Dentro de las ventajas de esta enfoque se señala que alienta la desagregación del proceso de elaboración de políticas entre el Estado y los grupos de interés y que insiste en que la interacción de actores debe ser examinada a detalle; este enfoque también ofrece categorías de relaciones Estado-grupos de interés distintas e identificables cuyas características definitorias deben ser aplicadas en estudios empíricos, por ejemplo, el número de participantes en las decisiones de política, la estabilidad de la afiliación en la comunidad o en la red temática o la exclusión de ciertos actores puede ser observada, mientras que los indicadores deben ser desarrollados por otros rasgos tales como diferenciación o especialización (Grant et al., 1988:55, citado en Thatcher, 1998:392).

En cuanto a las limitaciones del enfoque destacan la carencia de poder explicativo en las metáforas de comunidad de políticas y redes de asuntos; la inestabilidad del análisis en términos de que no se explica la aparición de uno u otro tipo de red; el hecho de que las categorías son aisladas y sólo una pequeña proporción de situaciones de política conocen sus requerimientos específicos; y respecto del impacto de estos tipos ideales en la elaboración de políticas, se señala que o bien ha sido muy específico referidos a casos particulares, o muy general postulando impactos vagos y mal definidos (Walker, 1989; Campbell et al., 1989; Jordan et al., 1993; citados en Thatcher, 1998). Por su parte, Dowding señala que las estructuras de red por sí mismas no tienen influencia en los resultados de las políticas, más bien las redes reflejan patrones de interacción e intercambio de recursos entre agentes y son esos intercambios de recursos los que determinan los resultados por lo que la explicación reside en las características de los actores (Dowding, 1995:142).

Una de las críticas más ampliamente compartidas por diferentes autores, es la que apunta a que el concepto de *policy network* no posee base teórica y por lo tanto carece de poder explicativo, tanto, que su uso ha sido exclusivamente metafórico, como dispositivo heurístico, como enfoque descriptivo (Dowding, 1995; Thatcher, 1998; O'Toole, 1994, Smith, 1993, citados en Börzel, 1998:266).

A este respecto Peters (1998:31) señala que es innegable la existencia de esta colección de grupos de interés en las que se han caracterizado diferentes tipologías de redes de políticas, sin embargo lo que sigue siendo poco claro es la manera en cómo debemos entender sus estructuras y sus interacciones tanto con el Estado como entre las diversas organizaciones de las que se componen.

El concepto de redes en este trabajo nos será útil para describir la forma que toman las relaciones en torno a la agenda de género debatida y adoptada en el legislativo mexicano en los últimos 12 años. Así mismo discutimos si un determinado tipo de red afecta el proceso en la que se adopta una agenda y si incide en el tipo de legislación con perspectiva de género, o bien la agenda establecida es independiente de la red que la enmarca.

Por otro lado, la noción de redes que se asume en este trabajo no presupone una idea preconcebida de cómo deben ser las relaciones Estado-sociedad, sino que representa un marco amplio donde las relaciones actores públicos y sociales pueden tomar distintas formas.

1.1.3.3 El concepto de *interfaz socio-estatal* de las redes.

Una forma de analizar la interacción entre actores públicos y sociales además del concepto de red de política pública es acudiendo al concepto de *interfaz socio-estatal* desarrollado por Long y adoptado luego por Isunza, como dispositivo heurístico para “explorar como las discrepancias entre intereses sociales, interpretaciones culturales, conocimiento y poder son mediados y perpetuados, o transformados en los puntos críticos en la vinculación o en la confrontación” (Long, 2004:16).

El concepto de *interfaz* refiere espacios en los que los actores se interrelacionan intencionalmente, como espacios de intercambio pero también de conflicto (Isunza, 2006:268). Long las define como sigue:

Las interfaces ocurren típicamente en puntos donde se intersectan diferentes, a veces conflictivos, mundos de vida o campos sociales, o más concretamente, en situaciones sociales o arenas en las cuales las interacciones giran en torno problemas de transición,

complacencia, segregación o disputa de puntos de vista sociales, evaluativos y cognoscitivos (Long, 1999:1, 2004:28)⁴⁴.

El concepto de *interfaces* ha sido desarrollado a partir de seis elementos clave (Long, 1999:1; 2004:29):

1. Es una entidad organizada de intencionalidades y relaciones entrelazadas;
2. Es un lugar para el conflicto, la incompatibilidad y la negociación;
3. Es un sitio de confrontación de paradigmas culturales;
4. Implica una realidad donde los procesos de conocimiento son centrales;
5. Se constituye también por el poder, entendido como resultado de luchas por relaciones estratégicas y significados;
6. Está compuesta por discursos múltiples;
7. Puede ser el espacio para la intervención planeada en los mundos de vida de los actores sociales individuales y colectivos.

En el mismo tenor, Isunza y Hevia (2006) señalan que la perspectiva de *interfaz* se resume en seis presunciones básicas:

Primera, la interfaz es un espacio social constituido por los intercambios de sujetos intencionales. Estas interfaces se materializan en un campo concreto en el que se da la disputa por un tipo específico de bienes. Consecuentemente, la interfaz es: a) un espacio de conflicto y b) un espacio donde se efectúan relaciones (comúnmente) asimétricas entre sujetos sociales (conflictos que constan de las dimensiones estratégica y comunicativa). Segunda, la interfaz socioestatal (ISE) es uno de los posibles espacios de intercambio, y se compone de sujetos societales y sujetos estatales. Tercera, los sujetos de la interfaz pueden ser individuales (a, a', b...) o colectivos (A, A', B...). Cuarta, estos sujetos, tanto por su lugar en el espacio social como por su historicidad, portan proyectos sociopolíticos (esto es, una cierta configuración de estrategias de conocimiento, normas y valores). Quinta, los sujetos establecen relaciones en las que intercambian información, bienes, prestigio, recursos, etcétera. Y sexta, debido a que las relaciones entre sujetos implican prácticamente siempre relaciones asimétricas, la escala es una variable fundamental para analizar los casos concretos de interfaces, esto es, de relaciones sociedad civil-estado (citado en Hevia, 2009:57).

⁴⁴ Traducción propia.

Los procesos democratizadores experimentados particularmente en América Latina en la década de los 80' y 90', fueron clave para la apertura de diversos mecanismos de interacción entre la sociedad civil y el Estado. En México, por ejemplo, el proceso de desarticulación del régimen autoritario establecido por la hegemonía del PRI se tradujo en una “mixtura de instituciones civiles y estatales” (Isunza, 2006:268) en la que nuevos actores y nuevas autoridades aparecen como interlocutores en el proceso de democratización del país. Este fenómeno ocurre tanto en la creación de mecanismos formales establecidos en leyes y reglamentos –por ejemplo los consejos y comités ciudadanos- pero también a través de espacios informales⁴⁵.

El enfoque de *policy network* revisado en el apartado anterior, puede complementarse con el concepto de *interfaz* dado que este se centra también en la forma que toman los vínculos entre actores que tienen que ver con un tema de política específico y para lo cual se estructuran espacios donde éstos interactúan, es decir, puntos nodales en los que se actualizan las relaciones. Es además importante este concepto porque permite acercarnos a la relación sociedad civil-Estado sin perder de vista el contexto y el momento en el que suceden esas relaciones, tal como lo refiere Isunza (2004:11-12) “estos espacios de intercambio entre sociedad civil y Estado deben ser entendidos como lugares estratégicos de una posible democratización de la vida pública”, porque “denotan un interés específico en la visión contradictoria de sujetos que aportan proyectos político-culturales y una historicidad que debe ser develada a través de la reconstrucción de sus trayectorias y sus cambiantes redes sociales”.

El proceso que analizamos en esta investigación está mediado por una *interfaz socio-estatal* claramente identificable en la construcción de agenda de género en México. Este espacio es el Parlamento de Mujeres de México (PMM), diseñado intencionalmente en 1998 con el objetivo de concentrar la interlocución entre legisladoras y la sociedad civil

⁴⁵ Los mecanismos informales son tanto de presión -mítines, plantones, tomas de oficinas- como de negociación -mesas de concertación-. Además de que existen también arenas de comunicación para la difusión y promoción de lo que hace el gobierno, así como mensajes de presión que utiliza la sociedad civil para exigir respuestas y rendición de cuentas (Hevia, 2009:57).

y generar una agenda de género a partir del diálogo y debate democrático que exigía la coyuntura histórica⁴⁶.

Al igual que los tipos ideales en el enfoque de redes de política, el concepto de *interfaz* implica una abstracción de la realidad que sirve como referencia analítica para entender su complejidad. En este caso, no existe una única manera de caracterizar los espacios de interacción entre actores políticos y sociales, más bien, esos espacios se estructuran tanto por la política pública concreta en la que se insertan, como por los proyectos sociopolíticos de los actores concernidos (Isunza, 2004:21, 2006:268). En palabras de Long, la noción de interfaz socio-estatal sigue siendo una noción incompleta ya que el valor de la idea y su metodología sólo pueden ser juzgados completamente a partir de los estudios empíricos que con ella se realicen.

1.1.3.4 El concepto de *liderazgo contingente* en gestión de redes.

En el desarrollo teórico-empírico del enfoque de redes, el concepto de gestión de redes ha resultado crucial para comprender contextos de gobernanza donde la gestión basada en el poder y autoridad de un actor central no es posible; esto se debe a la pérdida de centralidad del actor gobierno frente a otros actores y a la disminución en su capacidad para diseñar e implementar políticas públicas autónomas (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997). Frente a la necesidad de generar estrategias alternativas que produzcan cooperación entre el gobierno y los actores sociales o privados, Kickert y Koppenjan, (1997:43) señalan que la gestión de redes provee a una forma de cooperación entre los actores sin soluciones que se impongan a la fuerza o resulte superflua. Así mismo, estos autores señalan la importancia de observar los procesos de interacción entre los integrantes de una red, puesto que aunque las redes tengan características similares, los resultados pueden ser completamente distintos. Por ello, si bien es indispensable conocer los resultados de política pública generados a partir de un proceso de gobernanza, los medios gestionados que han producido interrelaciones favorables para

⁴⁶ Como se verá en los siguientes capítulos, el Parlamento de Mujeres de México puede representar un nodo central en el análisis de la agenda de género en la medida en que se observa cómo las visiones y representaciones del tema, en muchos casos contradictorias, han detonado distintos mecanismos de actuación de los actores políticos y sociales, para hacer prevalecer sus intereses.

mantener procesos de interacción son fundamentales para distinguir el tipo de “timoneo” de la red.

Para comprender este proceso, Zabaleta (2008) propone el concepto *de liderazgo contingente* como una forma de gestionar las redes. Éste es un tipo de liderazgo explícito de las organizaciones gubernamentales para conducir el conflicto inter-organizacional hacia un diseño de políticas abierto y sensible a los estímulos del entorno, basado en la habilidad de instrumentar cierto tipo de estrategias (tanto dentro como fuera de la red) que incidan oportunamente sobre las relaciones entre los actores –eliminando focos de conflicto potencial o aprovechando ventanas de oportunidad- de tal forma que se pueda llegar a una solución de políticas que refleje la complejidad social del entorno (Zabaleta, 2008:40).

En términos de la elaboración de políticas públicas, alrededor de los tomadores de decisión existe una variedad de intereses que buscan colocarse como prioridad en la agenda gubernamental, por lo que el liderazgo contingente se erige como una estrategia que dota a de márgenes de acción para que los tomadores de decisión incrementen sus capacidades en el proceso de políticas públicas. Estas capacidades permitirían promover cooperación entre los integrantes de la red, además de que podrían prevenir o corregir el conflicto que bloquea la cooperación entre los actores.

Tomando en cuenta el marco institucional en el que se desarrollan las interacciones, Zabaleta (2008:42) señala que la gestión de redes implica una modificación en la forma en la que se concibe tradicionalmente el proceso de regulación, así como la actividad gubernamental dentro del proceso de políticas, por lo que más allá del uso de mecanismos de *regulación rígida*, la gestión de redes supone la instrumentación de mecanismos *selectivos de regulación contingente* adaptables de acuerdo con el entorno institucional y el sistema de intereses que se conforma en la red. Esto conduciría una acción colectiva colaborativa y orientada a la resolución de problemas públicos.

Aunque en este trabajo no retomamos los tipos de gestión que Zabaleta desarrolla, el concepto de *liderazgo contingente* resulta sumamente útil en el análisis del proceso de construcción de agenda de género en contexto de redes. Por un lado, la presencia de

redes que vinculan actores legislativos y organizaciones sociales a favor de la equidad de género, ha hecho posible que desde la década de los 90', de manera sostenida se han legislado diferentes temas tendientes a disminuir las desigualdades entre hombres y mujeres. Por otro lado, durante el periodo de análisis de este caso de estudio ha habido también un profundo proceso de transformación en la red de política, producido tanto por situaciones del entorno, como por las dinámicas de conflicto al interior de la red. Con la finalidad de llegar a una comprensión más completa de estos procesos, el concepto de *liderazgo contingente* puede darnos luz sobre el mantenimiento de esta red de política pública en torno a la agenda de género, así como de las razones de su transformación.

1.2 La perspectiva de género en las leyes y políticas públicas.

La desigualdad producto de las relaciones de género, definida como una “consecuencia de las jerarquías que mantienen y sostienen la subordinación de las mujeres, cuyo sustento son las prácticas culturales discriminatorias o de doble estándar, naturalizadas hasta el punto de pasar desapercibidas, que se presentan en todos los órdenes de la vida y en las diversas instituciones” (Incháustegui y Ugalde, 2004), ha sido una causa histórica por la que en muchos momentos y en casi todos los países del mundo, los movimientos de mujeres han buscado el reconocimiento de derechos y el establecimiento de acciones para su superación. Estas acciones y estrategias para contrarrestar las desigualdades entre mujeres y hombres asociadas a construcciones sociales a partir de las diferencias sexuales, son las políticas de igualdad de género que Bustelo define como:

El conjunto de intervenciones y decisiones, objetivos y medidas adoptadas por los poderes públicos en torno a la promoción de la situación de la mujer y de la igualdad de género entre mujeres y hombres (Bustelo, 2004:15).

Incháustegui y Ugalde (2004) señalan que las políticas de igualdad de género tienen por finalidad fortalecer la ciudadanía y los derechos de las mujeres, para evitar que las desventajas ligadas al hecho de ser mujer, que se generan desde el ámbito de la familia, se extiendan, amplíen o perpetúen a otras esferas como: la educación, el ingreso, los derechos, los cargos profesionales, el poder político, el prestigio y los reconocimientos.

La existencia de estas políticas remite a la idea de que los poderes públicos deben intervenir para paliar esas desigualdades, es decir, nos lleva al momento en el que la desigualdad de género ha sido definida como un problema público y por lo tanto, se han tomado decisiones para impulsar acciones que disminuyan esa desigualdad. Estas decisiones están plasmadas tanto en las leyes como en los planes y programas gubernamentales, que representan mecanismos a través de los cuales el Estado garantizará la equidad de género.

Las políticas son el instrumento privilegiado para la transformación de inequidades y reflejan la medida en que el Estado se responsabiliza y asume un compromiso inclusivo de la diversidad de su población (Barquet, 2002:365). A estas políticas se les ha denominado como acciones de justicia deliberada que buscan compensar las posiciones en desventaja (Incháustegui y Ugalde, 2004).

La política pública es la expresión de cómo una problemática es interpretada y abordada. En el proceso de su formulación, el conocimiento de las percepciones y valoraciones de los actores involucrados sobre los problemas que enfrenta una sociedad son definitorias del rumbo que tomarán las intervenciones públicas.

En el caso de las políticas con enfoque de género, las interpretaciones de la desigualdad y la construcción de significados sociales y culturales es un proceso inacabado. El reconocimiento de las desigualdades producto de las relaciones de género como problema público ha sido incremental, dadas las dificultades para modificar patrones socialmente establecidos y fortalecidos a través de normas; por ello es importante analizar hasta qué punto la desigualdad por razones de género ha sido reconocida por el Estado.

1.2.1 Enfoques de políticas de igualdad de género.

En reconocimiento de la desigualdad por razones de género, se ha puesto en marcha diferentes tipos de políticas para favorecer las oportunidades reales de las mujeres en

todos los ámbitos de la vida pública y privada, sin embargo, no todas tienen como objetivo la generación de una democracia de género⁴⁷.

Inchaústegui y Ugalde (2007) señalan la evolución los principales enfoques de políticas de igualdad de género, desde los años 70' hasta la fecha:

1. Enfoque de igualdad de trato
2. Enfoque de igualdad de oportunidades
3. Enfoque de transformación de las relaciones de género o *transversalidad*
4. Enfoque de paridad o *generización* de la ciudadanía

Las políticas de *igualdad de trato* surgen a mitad del siglo XX, está basado en la idea liberal de igualdad, que supone principalmente la igualdad jurídica sin distinciones, es decir, la igualdad ante la ley. Como primer paso se impulsó el reconocimiento de la igualdad de derechos civiles y políticos de hombres y mujeres; la igualdad de trato en el trabajo, entre otras declaratorias relativas a la educación, el estatus civil y el derecho al voto de las mujeres (Inchaústegui y Ugalde, 2007). Este enfoque fue sumamente criticado por invisibilizar las diferencias que subyacen entre hombres y mujeres y que se materializan a través de la desventaja y subordinación.

A raíz de las críticas al enfoque de igualdad de trato⁴⁸, aparece el enfoque de *igualdad de oportunidades*, como parte del movimiento de Género en el Desarrollo (GED) de Naciones Unidas durante las décadas de los 70'y 80' (Zaremborg, 2009:102). La propuesta de este enfoque es la elaboración de políticas diferenciadas – a partir de las

⁴⁷ El concepto de democracia de género aparece en Alemania en la década de los noventa, como un intento por superar el estancamiento en el avance hacia la equidad de género que ya no pueden realizar las acciones y políticas tradicionales de género e igualdad de oportunidades. Democracia de género es una estrategia no se dirige sólo a las mujeres, sino que convoca a toda la sociedad, mujeres y hombres, para seguir avanzando hacia la equidad de género; tiene como fin conseguir la corresponsabilidad de mujeres y hombres en los espacios públicos y privados –nutriéndose de la diversidad que ello supone- a través de la creación de condiciones para que el propio avance hacia la equidad de género sea también cada vez más una corresponsabilidad de mujeres y hombres, lo que significaría un aumento de las capacidades simbólicas de ambos géneros en la esfera privada, así como en la pública, expresado en términos de corresponsabilidad genérica (Meentzen y Gomáriz [comp.], 2000).

⁴⁸ Las principales críticas a este enfoque señalaban que al tomar al hombre como modelo y norma de los derechos, se invisibilizaba el trato desigual dado a las mujeres, además de que se mantenía la separación tajante entre los espacios público y privado, confinando a las mujeres a éste último, de tal forma que se seguían reproduciendo los roles tradicionales de género, y se contrarrestaba lo logrado con el voto, la educación y el trabajo. Ver Inchaústegui y Ugalde, 2007.

distintas necesidades, intereses y demandas de los sujetos- que permitan cerrar la brecha desigual en la participación, capacidad, oportunidades, patrimonio y protección entre mujeres y hombres. A estas políticas se les conoce como acciones positivas o afirmativas, cuya importancia radica en que busca garantizar el acceso a espacios que culturalmente están ocupados por los hombres, como la política, los cargos de representación, algunas profesiones y el ingreso y la propiedad sobre los bienes.

Por su parte, el enfoque de *transformación de las relaciones de género* se produce a finales de los 80' y principios de los 90'. El concepto de transversalidad⁴⁹ surge en el contexto de las discusiones sobre cuál tendría que ser el papel del Estado en la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (Incháustegui y Ugalde, 2007:31). Con este tipo de políticas se trata de incorporar la perspectiva de género a la corriente principal de las políticas pública, es decir, superar la visión separatista de los temas exclusivos de mujeres, actuando en distintas instancias, niveles, procesos y acciones, de manera que sea posible identificar el impacto de toda acción pública en la vida de mujeres y hombres. Ello ni implica sustituir las políticas de igualdad de trato y de oportunidades, sino ampliar el ámbito de acción para transformar efectivamente la distribución de poder y recursos que producen la desigualdad.

La transversalidad del género no sólo prevé acciones para mejorar la condición y la posición de las mujeres, sino también plantea desarrollar intervenciones dirigidas a modificar la condición masculina para replantear la ubicación de los hombres en los ámbitos donde han sido excluidos o se hace necesario su reposicionamiento. En este sentido, un correlato de este enfoque es visibilizar cómo están incorporados los hombres en el diseño de las políticas públicas (Incháustegui y Ugalde, 2007).

Finalmente, el enfoque de *paridad* hace referencia al efecto de equidad o balance de poder que se procura generar con cada intervención de política pública. Este enfoque supone la incorporación de la identidad sexual en la definición de la persona legal que obligaría a los poderes públicos a tomar medidas para que procure una participación igualitaria en todas las instituciones políticas, sociales, administrativas y judiciales.

⁴⁹ El término en inglés es “gender mainstreaming” definido en la IV Conferencia Internacional de las Mujeres en Beijing como la integración sistemática de la igualdad de género en todos los sistemas, estructuras, políticas, programas y procesos del Estado (citado en Incháustegui y Ugalde, 2004:33).

Inchústegui y Ugalde (2007) señalan que esta política tiene dos concepciones: a) como acción positiva que busca que hombres y mujeres tengan la misma representación en todas las actividades, particularmente en puestos y cargos políticos, y b) como una fórmula para establecer una ciudadanía neutra, sin sexos y diferencias.

Estos enfoques pueden ser interpretados en términos del grado de profundidad o alcance en cuanto al avance de la equidad de género, puesto que cada uno se ha desarrollado en función de las limitaciones del anterior o bien como complemento necesario para la equidad de género; así, las mayores dificultades en cuanto a las políticas de género actuales tienen que ver con la efectividad de las medidas transversales y la posibilidad de llegar a la paridad.

La relevancia de estos enfoques en la presente investigación radica en que permite comparar la legislación producida en nuestro país en términos de sus avances respecto de la paridad. Es decir, conscientes de que la legislación en los últimos doce años ha abordado diferentes temáticas a favor de la equidad entre hombres y mujeres, tratamos de enfatizar qué tipo de avances se han realizado, qué políticas se han privilegiado y a qué distancia estamos de las políticas de paridad que son, hasta el momento, un indicador de ciudadanía plena.

La legislación con perspectiva de género es un instrumento de política que devela la forma en cómo se interpretan las desigualdades y cómo se construye el problema público de referencia. Desafortunadamente, a través del derecho, como constructo teórico y práctica jurídica, se ha reproducido históricamente la desigualdad entre mujeres y hombres (García Hernández, 2007:9), de ahí la importancia observar cómo se reinterpreta y transforma el derecho desde la perspectiva de género, a partir de las distintas visiones de los actores que intervienen en ese proceso.

1.2.2 Institucionalización de la perspectiva de género en las políticas.

Referirnos al tema de la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas, es una parte fundamental en el análisis de la agenda que revisamos en esta investigación. La necesidad de crear políticas públicas a favor de la equidad que trasciendan a la existencia de ciertas organizaciones y a la voluntad de las personas que

operan en ellas, ha sido un tema prioritario en el proceso de construcción de agenda de género.

La institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas es concebida como “el proceso mediante el cual las demandas de las mujeres por la igualdad de género, ingresan en las rutinas y normas de las instituciones públicas” (Incháustegui y Ugalde, 2005), esto lleva a reformar parte de las estructuras gubernamentales y las dinámicas organizacionales al interior de estas estructuras.

Colocar el tema en la agenda de gobierno, es el primer paso hacia la institucionalización, aunque ello no implica que todos los temas de la agenda tiendan a institucionalizarse. Las agendas están sometidas a presiones permanentes, ejercidas por actores con más poder que aquellos que promueven la equidad de género para incluir nuevos temas, otorgar una nueva prioridad a los problemas y por excluir aquellos considerados menos importantes (Guzmán y Janotti, 2008:108). Por ello, aunque la modificación de normas, creencias, valores y rutinas institucionales sea una empresa sumamente compleja, por las distintas dimensiones desde la cual éstas operan, para la política de género, la institucionalización es un elemento imprescindible en la consecución de objetivos públicos de equidad a largo plazo.

Como señala Incháustegui (1999:86), desde el punto de vista del neo-institucionalismo, las instituciones son cristalizaciones de compromisos que nacen o se construyen para administrar un valor social surgido del acuerdo político o del consenso cultural, cuya factura se expresa en la confección de reglas, normas, procedimientos operativos, rutinas y estructuras estándar, que definen y defienden valores, intereses, identidades, creencias. En este sentido, institucionalizar la perspectiva de género implica el acuerdo sobre un valor social importante –la equidad de género– que permee en las reglas, normas, rutinas, estructuras institucionales, de manera que su manifestación perdure en el tiempo.

Virginia Guzmán (2001:27) señala que la institucionalidad tiene restricciones de tipo normativo, simbólico y político, tanto, que las políticas públicas son expresiones de un determinado orden interpretativo y simbólico de la realidad, que se funda en los mecanismos de interpretación que operan en los procesos de elaboración,

implementación y evaluación de políticas. Así, la modificación de dicho orden interpretativo y simbólico es la base de la incorporación de la equidad de género como objetivo de interés público permanente.

La legislación en materia de equidad de género tendrá mayor sentido una vez que exista institucionalidad en esa política, pues a través de ella pueden alcanzarse los objetivos marcados a nivel de la legislación, así como consolidarse las acciones para la equidad de género frente a los recurrentes cambios de gobierno en los niveles federal, estatal y municipal. En este escenario, algunas de las estrategias de institucionalización más relevantes han sido la creación de mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres⁵⁰, los presupuestos etiquetados, el seguimiento y la evaluación de las acciones a favor de la equidad de género, los programas de capacitación y sensibilización al funcionariado público, la generación de conocimiento para la toma de decisiones públicas con perspectiva de género, entre otros.

En esta investigación nos es útil el concepto de institucionalización ya que planteamos por un lado, la existencia de una agenda con objetivos *fundantes* –crear las reglas del juego básicas para la política de equidad- que con el paso del tiempo ha devenido en una agenda para la institucionalización, es decir, una agenda cuyo principal objetivo es hacer efectivo y operable en el largo plazo, las políticas a favor de la equidad incorporadas en la legislación aprobada en los últimos años.

1.3 Origen, estabilidad y cambio en el proceso de construcción de agenda.

Para comprender el proceso de construcción de agenda de políticas públicas, inevitablemente debemos hacer referencia a las configuraciones institucionales que determinan qué intereses pueden prevalecer y en qué momento. Como señalamos anteriormente, el establecimiento de agenda es un proceso político, generalmente bajo la responsabilidad de determinados actores que toman decisiones en contextos de

⁵⁰ Estos mecanismos institucionales son básicamente las oficinas gubernamentales ubicadas en niveles altos, orientadas a diseñar, fomentar, aplicar, ejecutar, vigilar, evaluar, estimular y movilizar el apoyo de políticas que promuevan el adelanto de las mujeres. Su tarea principal es la incorporación de la perspectiva de la igualdad de géneros en todas las esferas de política y en todos los niveles de gobierno (Naciones Unidas, 1995: 104-105).

relaciones complejas; este proceso está enmarcado en un contexto institucional que condiciona el tipo de decisiones y sus resultados.

Consecuentemente, el análisis que se realiza en esta investigación no sólo pretende dar cuenta de un proceso ya pasado sino de la lógica que subyace a la consideración de la problemática de género como un asunto de interés público y de las interpretaciones temporales que moldean la hechura de esta política en diversos contextos, es decir, tratamos de entender cómo surge, se estabiliza y transforma el proceso de construcción de agenda de género. Si bien diversos enfoques explican el origen y cambio institucional, en este trabajo recurrimos a la literatura del institucionalismo histórico, para rastrear causalidades a partir de determinados eventos sustantivos.

Bajo este enfoque, coyunturas y patrones de retroalimentación constituyen una fuente de causalidad que ayuda a comprender la poderosa inercia que caracteriza a muchos aspectos del desarrollo político y, además de que esos argumentos pueden revigorizar el análisis del poder en las relaciones sociales, al mostrarnos cómo las desigualdades de poder, quizás modestas inicialmente, son reforzadas y pueden enraizarse fuertemente en las organizaciones, instituciones y modelos dominantes de comprensión política (Pierson y Skocpol, 2002:13).

En este análisis subyace la idea de que las instituciones son reglas del juego, que si bien son determinadas por los propios actores para enmarcar las relaciones y estructurar la conducta, también están sujetas a eventos que pueden ser cruciales para desencadenar consecuencias imprevistas de cambio o estabilidad. Desde esta perspectiva, el cambio institucional es resultado de la interacción entre las instituciones y el ambiente, que da lugar a un continuo proceso de adaptación (Zurbriggen, 2005:34).

En el caso del proceso de construcción de agenda, es evidente que la diversidad de actores que participan en ese proceso imprime su sello a la temática legislada, pero el cambio o mantenimiento del *statu quo* legislativo de las políticas estará sumamente referenciado a los modelos institucionales ya existentes -reglas, normas- que están estructurados para favorecer los intereses de unos actores sobre los de otros (Hall y Taylor, 1998:38; Farfán, 2007:92).

Por lo anterior, en el análisis del proceso de construcción de agenda de género, no sólo nos interesa subrayar las decisiones que toman los actores con respecto al mantenimiento o cambio del estatus legislativo de la política de género, sino también, queremos enfatizar en la importancia del contexto que enmarca esa toma de decisiones. Con esta perspectiva, no atendemos sólo las temáticas de género legisladas, sino que insistimos en los cambios a las reglas de interacción específicas que por un lado han posibilitado la presencia de redes en el debate y negociación de la agenda y que luego las han excluido.

1.3.1 Las reglas del juego.

El estudio de las instituciones ha sido un foco central en la ciencia política y también lo es para el estudio de las políticas públicas. En este trabajo abordamos las instituciones desde el neo-institucionalismo, el cual está dirigido a confrontar los supuestos del conductismo y la teoría de la elección racional para incorporar la acción colectiva en el centro del análisis (March y Olsen, 1984). Las ideas que subyacen a este enfoque implican “restarle importancia a la dependencia de la organización política en la sociedad en favor de una interdependencia entre instituciones políticas y sociales relativamente autónomas; restarle importancia a la simple primacía de los micro procesos e historias eficaces en favor de los procesos relativamente complejos y la ineficacia histórica; restarle importancia a las metáforas de los resultados de la elección y la asignación de recursos en favor de otras lógicas de acción y en la centralidad del significado y de la acción simbólica (March y Olsen, 1984:738).

Uno de los conceptos de instituciones más aceptado dentro del enfoque neo-institucionalista es el de Douglas North (1993:13), para quien las instituciones son “las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”. Estas reglas son tanto formales como informales; las primeras abarcan reglas, normas o constituciones, mientras que las segundas provienen de conductas, costumbres o convenciones. En la misma línea, para Hall (1986) las instituciones son “reglas formales, procedimientos de aceptación y prácticas operativas normalizadas que estructuran las relaciones entre los individuos y las diversas entidades del sistema de gobierno y la economía... referido no sólo a la

constitución y a las prácticas formales, sino también a las redes organizativas menos formales” (citado en Rhodes, 1997:64).

Para los autores del neo-institucionalismo histórico, las instituciones son también procedimientos formales o informales, rutinas, normas y prácticas insertadas en la estructura organizacional de la política que dan la pauta a los individuos para interpretar y actuar, es decir, no sólo determinan la acción sino los fines de la acción y moldean las preferencias de los actores (Hall y Taylor, 1998:19).

Partiendo de estas definiciones, las reglas son un marco y una herramienta del análisis de las políticas públicas que definen la interacción, restringen o posibilitan la acción, y establecen quienes son los actores –individuales y colectivos-, en qué espacios se encuentran y cuáles son los recursos y objetivos que importan en la interacción. Sobre este punto, cabe señalar la coexistencia de reglas formales y reglas informales en la formulación de políticas. Las primeras definen quienes son los actores legítimos de la toma de decisiones sobre las políticas, pero las segundas definen la acción de grupo sociales y su influencia. Aunque, estos grupos no forman parte del sistema político formal, cuentan con los recursos necesarios para lograr un reconocimiento de sus intereses y con ello influir en la agenda y en las políticas públicas.

Como señalamos al principio de este capítulo, al debatir entre el enfoque de redes y la teoría de los jugadores con veto, tratamos de entender no sólo los arreglos institucionales formales en los que se establecen las políticas, sino también las relaciones informales de gran complejidad que acompañan ese proceso. Ello nos lleva a plantear que las relaciones de dependencia de poder entre actores –redes donde coexisten actores con veto y actores sociales- están sujetas a un contexto institucional –reglas- que intermedia sus relaciones asimétricas. La interdependencia entre esos actores no sólo está basada en el intercambio de recursos para lograr incidir en la elaboración de políticas, sino también en la posibilidad de que todos los actores interesados estén habilitados para realizar dicho intercambio y esto lo definen las reglas del juego. Formales o informales, las reglas limitan los recursos de los actores para incidir en un área de política, en la medida en que puede existir exclusión para favorecer intereses institucionalizados.

En este trabajo, las reglas formales en torno a la construcción de agenda de género son elementos clave para restringir las decisiones de los actores legislativos, pero éstas se van ajustando a los cambios en el contexto político y social coexistiendo con reglas informales que posibilitan la entrada de redes a la discusión y negociación de la agenda, dotando a este proceso de sentido social y de legitimidad.

Por tanto, a efecto de comprender la forma en que las instituciones son mediadas por las características contextuales de una situación dada, es indispensable analizarlas como elementos relativamente persistentes del panorama histórico y como uno de los factores que llevan al desarrollo mediante un conjunto de rutas (Hall y Taylor, 1998:21).

1.3.2 Evolución y secuencia. Explicaciones del neo institucionalismo histórico sobre el origen, la estabilidad y el cambio institucional.

Las explicaciones que el neo-institucionalismo aporta respecto de la estabilidad y el cambio en las políticas son distintas según el enfoque de que se trate⁵¹. Dentro de la literatura neo-institucional, el enfoque de la elección racional ha sido muy poderoso para explicar tal estabilidad y cambio por encima de las explicaciones históricas o sociológicas, debido al auge de la “racionalidad” que condujo a que la ciencia política fuese interpretada a partir de supuestos de la teoría económica donde el individuo es un agente de mercado que actúa maximizando beneficios. Sin embargo, tanto el institucionalismo sociológico como el histórico también tienen explicaciones a la estabilidad y cambio de las políticas. Para este trabajo debatimos brevemente entre las explicaciones desde la corriente económica e histórica.

El neo-institucionalismo de la elección racional enfatiza a) la acción del individuo racional para la maximización de sus utilidades, b) las políticas como resultado de dilemas de acción colectiva, que implica que los individuos al maximizar sus preferencias generan resultados no óptimos para la colectividad, c) el cálculo estratégico en la interacción entre individuos racionales, y d) la existencia de instituciones basada en el valor a las funciones que ésta realiza en referencia a los actores afectados (Hall y

⁵¹ Hall y Taylor (1998:15) señalan que aunque el nuevo institucionalismo no constituye un cuerpo unificado de pensamiento, es posible identificar, al menos, tres enfoques analíticos distintos, el de la elección racional, el histórico y el sociológico.

Taylor 1998:25-27). En este enfoque se explica el nacimiento, la persistencia y el funcionamiento de las instituciones en marcos donde predomina el consenso entre actores (Tsebelis, 2006) y las instituciones son entendidas como sanciones e incentivos que dirigen el comportamiento de los individuos (Zaremborg, 2010:21).

Frente a la tesis del consenso, la vertiente histórica del neo-institucionalismo subraya las siguientes características: a) las relaciones entre las instituciones y el comportamiento individual son evaluadas tanto por el enfoque de cálculo como por el enfoque cultural; b) las asimetrías de poder están asociadas con la operación y desarrollo de las instituciones; c) en el desarrollo institucional sobresalen las rutas de dependencia y las consecuencias imprevistas, y d) integra al análisis institucional el factor de las ideas que afectan los resultados políticos (Hall y Taylor, 1998:18).

Este enfoque tiene una premisa fundamental: las instituciones surgen y evolucionan en un mundo que ya está repleta de ellas (Farfán, 2007:91), por lo que las preferencias de los individuos se forman dentro del contexto institucional y están fuertemente influenciadas por éste. A su vez, las propias instituciones –que favorecen unos intereses por encima de otros- han generado que un actor tenga mayores ventajas, ese actor es el Estado, en la medida en que las reglas que regulan el comportamiento social son administradas por él.

A diferencia del enfoque de la elección racional, en el que la persistencia y funcionamiento de las instituciones se explica a partir del consenso entre actores cuyas relaciones son simétricas –la teoría de los jugadores con veto es un ejemplo de este enfoque-, el institucionalismo histórico subraya los elementos de autoridad y poder del Estado en relación con los individuos como un fenómeno subyacente en el ámbito de las políticas públicas (Farfán, 2007:91; Hall y Taylor, 1998:18). En este sentido, la legislación forma parte de las reglas del juego y es una característica básica de la política porque estructura los mecanismos para el ejercicio de la autoridad (Pierson, 2000:257), es decir, le otorga capacidad formal al Estado para atender problemas colectivos a través de la formulación e implementación de políticas públicas y le atribuye capacidades exclusivas y recursos de los que los individuos en lo particular carecen.

Por otra parte, en la perspectiva histórica prevalece una imagen de causalidad social (Hall y Taylor, 1998:21), un patrón dependiente. Aquí se enfatiza que las instituciones nacen sobre la base de modelos existentes, de manera que está repleta de características contextuales de una situación frecuentemente heredada del pasado. En este sentido la historia es fundamental, porque “el examen de procesos temporales nos permite identificar y explicar algunos mecanismos sociales fundamentales...los cuales contienen una fuerte dimensión temporal” (Pierson, 2004:6). En la misma línea, Farfán (2007:92) señala que el neo-institucionalismo histórico está preocupado por los momentos críticos, por el desarrollo de secuencias distintivas y por las rigideces que dificultan a los actores sociales moverse de ciertas rutas establecidas. Por consiguiente, el origen, la estabilidad y el cambio de las instituciones están marcados por dinámicas de auto-reforzamiento o retroalimentación positiva que son difíciles de revertir, “una vez que se establecen, los patrones de movilidad política, *las reglas del juego* institucionales e incluso las formas básicas en que los ciudadanos ven el mundo político, a menudo generan dinámicas de auto-reforzamiento” (Pierson, 2004:10).

En esta perspectiva histórica, los patrones dependientes están fuertemente marcados por los momentos iniciales de un proceso, en el sentido de que las primeras etapas se caracterizan por una relativa apertura o permisividad que no poseen etapas posteriores; esta perspectiva también subraya el vínculo entre el concepto de *path dependence* al de *critical junctures* en la medida en que ésta última permite rediseñar las reglas del juego de una política particular cuya modificación posterior es costosa.

Las coyunturas críticas no necesariamente son eventos dramáticos, sino que las causas de un patrón dependiente pueden parecer relativamente pequeñas comparadas con los efectos que producen. Lo relevante en este enfoque es que tales momentos detonan procesos de retroalimentación positiva. Por consiguiente, conforme al enfoque neo-institucional histórico, las reglas estructuran el comportamiento de los actores en torno a una política, pero también, conforme transcurre el tiempo hay eventos que pueden detonar un cambio posibilitando transformaciones en las reglas del juego; estos cambios generalmente transcurren para reconfigurar las posiciones y relaciones entre los actores.

En este trabajo adoptamos el enfoque institucional histórico para narrar el proceso de construcción de agenda de género en México durante los últimos doce años en contexto de redes. A partir de ciertos eventos, podemos observar como diferentes coyunturas críticas detonaron el debate de los temas de género como temas de interés público y luego mantuvieron un patrón dependiente respecto de los temas legislados, es decir, establecieron una base marco de temas legislables, reglas del juego que establecen qué, quién, cómo, dónde y a través de qué instrumentos se formula la política de género, denotando las dificultades que implica una modificación de dichas reglas para permitir la entrada a otros actores, otros temas u otros mecanismos de actuación.

Así mismo, este enfoque nos permite analizar cómo se ha modificado la dinámica en la que se discute la agenda de género, es decir, cómo se ha transformado la red de política pública y cómo ha incidido esa transformación en la agenda adoptada. Aquí nos interesa analizar hasta qué punto la coyuntura del año 2000 –que permitió la entrada de nuevos actores a la red-, incidió en el tipo de temas legislados.

Si bien un análisis histórico busca comprender el desarrollo tanto de procesos causales como de resultados políticos importantes en períodos de tiempo prolongados (Pierson y Skocpol, 2002:16), nuestro análisis se enmarca en un periodo breve –doce años-. Sin embargo, dado que la formulación de políticas con perspectiva de género es un fenómeno relativamente reciente, nos interesa analizar los eventos sucedidos durante ese tiempo para perfilar una tendencia del proceso de construcción de agenda de género en México. Consideramos que este proceso se adapta suficientemente al análisis histórico, pues observamos que más que cambios sustanciales en los temas de la agenda legislativa de género, durante los últimos años se ha privilegiado la consolidación de las temáticas consensadas desde 1997, a través de la institucionalización de la agenda surgida de esa coyuntura crítica.

Por lo anterior, desde el institucionalismo histórico recuperamos la tesis del surgimiento estabilidad y cambio de las instituciones, a partir de los conceptos de *critical junctures* (coyunturas críticas) y *path dependence* (patrones de dependencia), para analizar la manera en que un tema de política pública aparece en el debate público y entra en la agenda de política pública, así como el proceso a través del cual se institucionaliza y/o

se transforma. Cappocia y Kelemen (2007:342) señalan que los patrones de dependencia son mecanismos causales cruciales para el institucionalismo histórico y las coyunturas críticas constituyen el punto de partida para muchos procesos dependientes de ciertas huellas, por ello la importancia de ambos conceptos para entender la estabilidad y cambio en las políticas. Por su parte Zarembeg (2010) señala que el neo-institucionalismo histórico deja entrever que los primeros pasos de un proceso de políticas son fundamentales, puesto que son momentos que dejan huella y hacen que la transformación de la política sea costosa, por lo que se reforzarán los patrones ya establecidos. Así mismo, esta autora subraya el carácter fundamental de las coyunturas críticas y los patrones de dependencia en la explicación del cambio: “las coyunturas críticas son disparadoras de cambios en los que la agencia del individuo aumenta y la determinación de la estructura se reduce, mientras que en momentos donde imperan los patrones de dependencia se reduce la agencia (aunque no desaparece) y aumenta el peso determinante de la estructura” (Zarembeg, 2010:19).

1.3.2.1 Coyunturas críticas

Las coyunturas entendidas como una combinación de circunstancias o factores que se presentan de manera excepcional en determinado momento y lugar, han sido utilizadas generalmente para explicar momentos o ventanas de oportunidad en la toma de decisiones políticas o el cambio democrático. El institucionalismo histórico las coyunturas son críticas, es decir, no sólo son momentos parteaguas en determinados procesos, sino que colocan los mecanismos institucionales a través de patrones o trayectorias que son sumamente difíciles de alterar (Pierson, 2004:134).

Una coyuntura crítica puede ser definida como un periodo de cambio significativo, el cual ocurre típicamente de distintas maneras y en diferentes países (o en otras unidades de análisis) y que se presume produce distintos legados (Collier y Collier, 2002:29)⁵².

Collier y Collier (2002:30) señalan que este concepto de coyuntura refiere tres elementos centrales, el primero, se refiere a la afirmación de que un cambio significativo se produjo; segundo, la afirmación de que ese cambio tiene lugar de una manera particular; tercero, una hipótesis explicativa sobre las consecuencias de tal

⁵² Traducción propia.

cambio. Pero por otro lado, también existen otros componentes a considerar: a) condiciones antecedentes que representan la línea base a partir de la cual la coyuntura crítica y su legado son evaluados; b) la escisión o crisis, que surge de las condiciones antecedentes y detona la coyuntura crítica; c) tres tipos de legado: 1. Mecanismos de producción, 2. Mecanismos de reproducción y 3. La estabilidad de los atributos principales del legado; d) explicaciones rivales referidas a causas constantes en el contexto; y e) el eventual final del legado.

El concepto de coyunturas críticas se emplea cuando estamos frente a breves momentos en los cuales las oportunidades para el cambio se habilitan, aunque esos momentos luego son seguidos por periodos de larga estabilidad (Pierson, 2004; Collier y Collier, 2002). Este tipo de coyunturas pueden ser momentos formativos (Pierson, 2000:251), momentos fundantes de una política, que van a marcar la huella en la ésta habrá de realizarse. En palabras de Zaremborg (2010:23) “el concepto de coyuntura crítica es un ingrediente fundamental para pensar los primeros pasos. Dichas coyunturas son definidas como momentos (más o menos largos en el tiempo) en los que las estructuras anteriores (reglas, patrones, senderos) se desmoronan dejando un espacio inusitado a la agencia (la capacidad de decisión) de los actores”.

1.3.2.1 Patrones de dependencia

El concepto de *path dependence* es uno de los pilares del neo-institucionalismo histórico. Pierson (2004:20) retoma de otros autores el concepto de patrón dependiente señalando que:

Se refiere a procesos dinámicos de retroalimentación positiva, que generan múltiples resultados posibles en función de la secuencia particular en el que se desarrollan los acontecimientos (Arthur, 1994; David, 2000).

El núcleo del concepto es la idea de que la historia es un proceso de ramificación irreversible, que una vez sucedido se retroalimenta. La comprensión de los procesos políticos a partir del estudio de las instituciones en la historia, refieren que factores tales como la prominencia de la acción colectiva en política, el rol central de instituciones formales resistentes al cambio, las posibilidades de emplear la autoridad política para

magnificar las asimetrías de poder y la gran ambigüedad de muchos procesos y resultados políticos tienden a la retroalimentación positiva (Pierson, 2004:19).

Cuando se estudia el papel de las instituciones en el análisis histórico de las políticas públicas, los arreglos institucionales son extraordinariamente difíciles de cambiar, es decir, son persistentes. Tal fenómeno atiende a dos razones, primero porque aquellos que diseñan las instituciones y las políticas pueden desear constreñir a sus sucesores a través de mecanismos que medien su propia incertidumbre; y segundo, porque los propios diseñadores de políticas están obligados a restringirse a sí mismos, en la medida en que actúan eliminando opciones futuras para hacer mejores compromisos creíbles en el corto y mediano plazo; al restringir a otros y a sí mismos, los diseñadores crean grandes obstáculos para el cambio institucional (Pierson, 2000:262).

En este sentido, la referencia a patrones de dependencia implica analizar los efectos inerciales de una toma de decisión en torno a las reglas e instituciones. A este respecto Farfán ((2007:107) argumenta que con el concepto de *path dependence* se pretende esquivar una explicación determinista de las relaciones institución-actores y, si bien se particularizan los elementos de continuidad que están presentes en las funciones de las instituciones, esto se hace bajo el supuesto de que los procesos que caracterizan el funcionamiento de las políticas públicas están basados en el conflicto de intereses entre los actores y de que al interior de los arreglos institucionales subyace la semilla de su propio cambio.

Las coyunturas críticas y los patrones de dependencia son fundamentales en el análisis del proceso de construcción de agenda de género de este trabajo. En México, eventos como el proceso de democratización que condujo a la reconfiguración de representaciones políticas en el Congreso en 1997 y las acciones de la sociedad civil, empoderada durante la IV Conferencia Internacional de la Mujer en Beijing, marcaron huella para la agenda de género. Esta coyuntura, abrió la posibilidad de colocar el tema de la desigualdad por razones de género como asunto de interés público y permitió la participación de una red de política pública abierta en el debate, negociación y consenso de esa agenda. En el año 2000, el arribo del Partido Acción Nacional (PAN) al gobierno federal, representó una nueva coyuntura que particularmente impactó en la

conformación de la red al abrir la puerta a nuevos actores y modificar la dinámica de las relaciones. Tales coyunturas han habilitado el debate y consenso de una base temática potencialmente legible, en la que las distancias ideológicas no suelen ser tan marcadas, a la vez que dejado al descubierto una serie de conflictos entre las ideas, definiciones e intereses sobre la agenda de grupos de izquierda y de derecha, llevando al agotamiento de la capacidad de consensos en nuevos temas.

CONCLUSIÓN CAPÍTULO I.

La adopción de diversos enfoques teórico metodológicos para analizar el establecimiento de agenda legislativa de género, tiene como propósito subrayar la complejidad de este proceso.

En la actualidad, la toma de decisiones sobre el mantenimiento o cambio del estatus legislativo de las políticas ha trascendido el espacio formal donde se llevan a cabo esas discusiones –Poder legislativo-. La construcción de acuerdos estables y legítimos para atender los problemas que demanda una sociedad en transformación, es un objetivo indudable en la carrera hacia la consolidación democrática en nuestro país y una responsabilidad que no ha estado únicamente en manos de los actores del sistema político.

La movilización política y la intermediación de intereses son prácticas estratégicas en la persecución de intereses colectivos que han existido desde que existe el Estado mismo, aunque su manifestación ha sido distinta a lo largo de la historia. Los procesos de democratización de finales del siglo XX, acompañados de profundas crisis en los Estados pocos desarrollados, debilitaron la imagen de gobiernos todopoderosos y autosuficientes, revalorizando la capacidad de grupos sociales y privados para influir en la redefinición y orientación de la acción político-gubernamental. En este contexto, las redes de política para intermediar intereses y generar de procesos de gobernanza han adquirido un papel relevante.

A pesar de que en el terreno real del proceso político y la formulación de políticas públicas es posible identificar la presencia de redes, no es tan evidente su influencia bajo un diseño institucional que favorece la concentración de la toma de decisiones en los

actores con veto, sea éste legislativo, ejecutivo o partidario. Por consiguiente, los procesos modernos de construcción de agenda de políticas públicas, están caracterizados por la coexistencia de actores diversos y la desigualdad y asimetría de poder para tomar decisiones. Estas disparidades suelen ser mediadas por contextos temporales que modifican las posiciones de poder e influencia de los actores, aunque posteriormente tiendan a su reordenación original.

Bajo este marco, tratamos de comprender el proceso de construcción de agenda de género en México. La movilización de grupos de mujeres indudablemente ha sido el motor de la formulación de políticas públicas tendientes a cerrar las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres que, en congruencia con el principio de legalidad en un Estado de derecho, ha comenzado con la modificación de la legislación nacional. Lo anterior sólo ha sido posible en la medida en que en el espacio de toma de decisiones legislativas, se ha permitido la presencia de redes a favor de la equidad de género.

Esta apertura no es fortuita; coyunturas producidas en el contexto político y social han sido cruciales para que actores políticos y sociales –comprometidos con el mejoramiento de las condiciones de vida privada y pública de las mujeres o a favor del mantenimiento de las desigualdades entre hombres y mujeres-, se incorporen a los espacios de deliberación y toma de decisiones legislativas sobre la agenda de género y consigan incorporar sus intereses. En el caso analizado este espacio tomaría la forma de *interfaz socio-estatal*.

Sin embargo, las coyunturas duran poco y, la posibilidad de que los grupos sociales permanezcan en los espacios de toma de decisiones legislativas, se agota. De ahí la importancia de observar cómo fueron aprovechadas las coyunturas para dejar huellas en la agenda de género establecida, lo que conforme al análisis histórico-institucional representaría un rastro irreversible.

Cuando en una red se incorporan actores cuyos valores y percepciones son contrarios a los de otros miembros involucrados de inicio, como en el caso de la agenda de género, la dinámica de interrelación es siempre conflictiva. En contextos de relaciones asimétricas como el que analizamos, la autoridad con que las reglas formales invisten a los actores

políticos, los coloca jerárquicamente por encima de los actores sociales de las redes, otorgándoles también cierto control sobre las características de la interlocución y, responsabilidad para generar conductas cooperativas y evitar el conflicto.

En ausencia de reglas formales que organicen la intermediación y el debate legislativo en redes, las reglas informales son la vía legítima para la acción de los grupos sociales en la definición de la agenda. Pero, cuando no hay acuerdo sobre esas reglas y cuando se agota la capacidad de gestionar las redes, éstas entran en un proceso de profunda transformación.

Todo lo anterior abona al debate sobre la capacidad de influencia efectiva de las redes en el resultado de las políticas –en este caso en el tipo de legislación con perspectiva de género-, que es una de las limitaciones más señaladas por los críticos del enfoque de redes. En este caso, el análisis de la estabilidad y cambio institucional desde la perspectiva histórica, nos permiten vincular el tipo de red y la agenda establecida para apoyar la hipótesis de que las redes si logran tener influencia.

Al modificarse las configuraciones y dinámicas de relación que favorecen a ciertos actores y excluyen a otros del debate y negociación de las políticas, consecuentemente se favorecen o excluyen ciertas agendas. Independientemente del número de actores y de las reglas que condicionan su interlocución, esos cambios acercan o polarizan posturas ideológicas, lo que define en gran medida el tipo de decisiones factibles a adoptar.

Los argumentos anteriores serán explicitados una vez que se detalle el caso de estudio en los siguientes capítulos.

BIBLIOGRAFÍA (2)

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006) *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2007a) *El estudio de las políticas públicas*. Estudio introductorio y edición. Colección Antologías de política pública. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2007b) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Estudio introductorio y edición. Colección Antologías de política pública. Tercera Edición. Ed. Porrúa, México.

Atkinson, Michael M., William Coleman (1989) *Strong States and weak States: sectoral policy networks in advanced capitalist economies*, en *British journal of political science*, Vol. 19, No. 1, pp. 47-67.

Barquet, Mercedes (2002) *Sobre el género en las políticas públicas: actores y contexto*, en E. Urrutia (Coord.), “Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género en México: aportes desde diversas disciplinas”, El Colegio de México, México, pp. 345-372.

Barquet, Mercedes. Sandra Osses (2006) *Ciudadanas mexicanas: estrategias para construir ciudadanía*, en *Revista Nómadas*, Universidad Central Colombia. No. 24, pp. 54-67.

Berger Suzanne (Comp.) (1988) *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental. El pluralismo, el corporativismo y la transformación de la política*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España.

Börzel, Tanja A. (1998) *Organizing Babylon – on the different conception of policy networks*, en *Public Administration*. Vol. 76, pp. 253-273.

Bustelo Ruesta, María (2004) *La evaluación de las políticas de género en España*. Libros de la Catarata, Madrid.

Capoccia, Giovanni. R. Daniel Kelemen (2007) *The study of critical junctures. Theory, narrative and counterfactuals in historical institutionalism*, en *World politics* No. 59, pp. 341-369.

Chaqués Bonafont, Laura (2004) *Redes de Políticas Públicas*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.

Collier, Ruth Berins, David Collier (2002) *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton, University.

Colomer, Josep M. (2001) *Instituciones políticas*. Primera Edición. Ariel, España.

- De Barbieri, Teresita (1986) *Movimientos Feministas*. UNAM. México.
- De Barbieri, Teresita (2003) *Género en el trabajo parlamentario. La legislatura mexicana a fines del siglo XX*. CLACSO-ASDI. Argentina.
- Farfán Mendoza, Guillermo (2007) *El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales*. Revista Polis, Vol. 3, No. 1, pp. 87-124.
- Fenichel Pitkin, Hanna (1985) *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Fraga, Gabino (1979) *Derecho administrativo*. Editorial Porrúa, México.
- García Hernández, Magdalena. Coord. (2007) *El adelanto de las mujeres a través del trabajo parlamentario: evaluación de las iniciativas de género en la LVII, LVIII y LIX Legislaturas de la Cámara de Diputados*. Colección Género y Derecho, Tomo I, CEAMEG. México.
- González, Lucero. María Consuelo Mejía y Patricia Mercado (1995) *Imágenes de feministas en Beijing*, en Debate Feminista, año 6, Vol. 12, pp. 32-51.
- Guzmán, Virginia (2001) *La institucionalidad de género en el estado: nuevas perspectivas de análisis*. CEPAL-ECLAC Serie Mujer y Desarrollo No. 32, Santiago de Chile.
- Guzmán, Virginia y Janotti Bonan, Claudia (2008) *La institucionalización del tema de la equidad género y la modernización del estado en América Latina*, en Aportes para el Estado y la administración gubernamental, Año 14, No. 25. Buenos Aires, Argentina, pp.103-114.
- Hall, Peter. Rosmary Taylor (1998) *La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos*, en Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México D.F., pp15-54
- Hecló, Hugh (1978) *Las redes de asuntos y el poder ejecutivo*, en Aguilar V. (2007) "Problemas públicos y agenda de gobierno", Editorial Porrúa, pp. 257-284.
- Hevia de la Jara, Felipe (2009) *Relaciones sociedad- Estado: análisis interactivo para una antropología del Estado*, en Espiral, Estudios sobre Estado y sociedad, Vol. XV, No. 45, pp. 43-70.
- Incháustegui Romero, Teresa (1999) *La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones*, en Revista La Ventana, No. 10, pp. 84-123.
- Incháustegui Romero, Teresa. Yamileth Ugalde (2004) *Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género*. INMUJERES D.F. México.

Incháustegui Romero, Teresa. Yamileth Ugalde (2007) *Guía Metodológica para institucionalizar la Perspectiva de género en la Administración Pública del Gobierno del Estado de Hidalgo*. Instituto Hidalguense de las Mujeres.

Isunza Vera, Ernesto (2004) *El reto de la confluencia. Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)*. Cuadernos de la Sociedad civil No. 8. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana.

Isunza Vera, Ernesto (2006) *Para analizar los procesos de democratización: interfaces socio-estatales, proyectos políticos y rendición de cuentas*, en Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera “Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social”. CIESAS-UV-Porrúa, México, pp. 265-291.

Jordan, Grant (1990) *The pluralism of pluralism: An anti-theorie?*, en *Political Studies* XXXVIII, pp. 286-301.

Kenis, P.N., Schneider, V. (1991). *Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox*, en B. Marin & R. Mayntz [Eds.], “Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations”. Boulder, Colorado: Westview Press. pp. 25-59.

Kickert, W.J., Klijn E.H., Koppenjan J.F.M., [Edits.] (1997) *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. Sage Publications, Londres.

Kickert, W.J., J.F.M. Koppenjan (1997) *Public management and network management: an overview*, en Kickert, W.J., Klijn E.H., Koppenjan J.F.M., [Edits.] *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. Sage Publications, Londres.

Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Frédéric Varone (2003) *Análisis y conducción de las políticas públicas*. Institut d’Hautes Études en Administration Publique. Traducción de Miriam Hinojosa Dieck, Depto. de Ciencias Sociales de la Universidad de Monterrey.

Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Miriam Hinojosa (2007) *Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones*, en *Revista de Ciencia Política* No. 3. Políticas públicas: teoría y análisis de casos.

Long, Norman (1999) *The multiple optic of interface analysis*. Background Paper on Interface Analysis, UNESCO. En línea:

<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/workingpapers/multipleoptic.pdf>

Long, Norman (2004) *Actors, interfaces and development intervention: meanings, purposes and powers*, en Tiina Kontinen (Ed.) “Development intervention, Actor and activity perspectives”, University of Helsinki, pp. 14-36.

Lovenduski, Joni. Azza Karam (1998) *Mujeres en el parlamento. Estrategias para marcar la diferencia*, en *Mujeres en el parlamento, más allá de los números*. IDEA, pp. 201-237.

Lowi, Theodore J. (1964) *American Business, public policy, case-studies, and political theory*, en *World politics*, Vol. 16, No. 4, pp. 677-715.

March, James. Johan P. Olsen (1984) *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, en *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, pp. 734-749.

Marsh, David [Ed.] (1998) *Comparing policy networks*. Open University Press. Buckingham, Philadelphia.

Marsh, David. Gerry Stocker [Eds.] (1997) *Teoría y métodos de la ciencia política*. Editorial Alianza, Madrid.

Martínez F., Alicia Inés (1993) *Itinerarios Ciudadanos: la movilización femenina en el México de los noventa*. Perfiles Latinoamericanos, número 002. FLACSO México, pp. 183-212.

Martínez F., Alicia Inés (2006) *Las organizaciones de la sociedad civil y el Estado* en "Compendio: avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas". Cámara de Diputados, Santillana. México, pp. 67-81.

Meentzen, Angela. Enrique Gomáriz [Comp.] (2000) *Democracia de Género. Una propuesta para Mujeres y Hombres del Siglo XXI*. Fundación Heinrich Böll y Fundación Género y Sociedad, San Salvador, El Salvador/San José, Costa Rica.

North, Douglass C. (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de cultura Económica, México.

Parsons, Wayne (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina: Edgard Elgar y FLACSO-México.

Pierre, Jon and Guy Peters (2000) *Governance, politics and the State*. St. Martin's Press, New York.

Pierson, Paul (2000) *Increasing returns, path dependence, and the study of politics*, en *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, pp. 251-267.

Pierson, Paul (2004) *Politics in time. History, institutions and social analysis*. Princeton University Press.

Pierson, Paul. Theda Skocpol (2002) *El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea*. Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol. 17, No. 1-ICP-Montevideo.

Rhodes, R.A.W. (1996) *The new governance: governing without Government*, en *Political Studies*, Vol. 44, No. 4, pp. 652-667.

Rhodes, R.A.W. (1997) *El institucionalismo*, en Marsh y Stocker (eds.) "Teoría y métodos de la ciencia política", Alianza Ed. pp. 53-67.

Rhodes, R.A.W. (1999) *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.

Rhodes, R.A.W and David Marsh (1992) *New directions in the study of policy networks*, en *European Journal of Political Research*. No. 21, pp. 181-205.

Sierra Madero, Dora María (2004) *La discriminación contra la mujer en el Derecho Mexicano, 50° Aniversario del Voto Femenino en México*. Brevarios Jurídicos. Editorial Porrúa, México.

Smith, Martin (1998) *El pluralismo*, en Marsh y Stocker (eds.) “Teoría y métodos de la ciencia política”, Alianza Ed. pp. 217-234.

Stevenson, Linda S. (1999) *La política de género en el proceso de democratización en México: eligiendo mujeres y legislando delitos sexuales y acciones afirmativas, 1988-1997*. Revista de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, Vol. XVII, No. 50. México, pp. 519-558.

Thatcher, Mark (1998) *The development of policy network analyses. Form modest origins to overarching frameworks*, en *Journal of theoretical politics*, Vol. 10, No. 4, pp. 389-416.

Torre, Juan Carlos (1998) *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Paidós, Argentina.

Tsebelis, George (2006) *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Fondo de Cultura Económica, México.

Zabaleta Solís, Dionisio (2008) *La gestión de redes como una estrategia gubernamental de liderazgo contingente: dos proyectos de conservación del patrimonio cultural urbano en la ciudad de México*. Tesina para obtener el grado de Maestro en Administración y Políticas Públicas, CIDE, México.

Zaremborg, Gisela (2009) *¿Cuánto y para qué? Los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva*, en “Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México”. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, pp. 75-120.

Zaremborg, Gisela (2010) *Guía 2: Instituciones en políticas públicas con perspectiva de género*. Material Pedagógico del Diplomado Superior con opción a Maestría en Políticas Públicas y Género, FLACSO-México.

Zurbriggen, Cristina (2003) *Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica*. En línea: http://www.iigov.org/documentos/?p=1_0105.

Zurbriggen, Cristina (2006) *El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas*. Revista Uruguaya de Ciencia Política, Vol. 26, No. 1, pp. 67-83.

CAPÍTULO II. ¿Gobernanza posible? Red de política pública abierta y agenda *fundante* de equidad de género 1997-2003.

En el capítulo anterior se discutieron las perspectivas teóricas desde las cuales se analiza el caso de estudio de esta investigación. En este capítulo, abordamos el proceso de formación de la agenda género legislativa entre 1997 y 2003. Este proceso está caracterizado por la presencia de una red abierta y el establecimiento de una agenda *fundante*. En la presentación del caso de estudio, que se realiza en este capítulo y el siguiente, subrayamos la importancia de los aspectos históricos, sociales e institucionales que lo contextualizaron.

A raíz de la IV Conferencia Internacional de la Mujer –Beijing, 1995- y del proceso de democratización del régimen político durante la segunda mitad de la década de los 90' en México, las organizaciones del movimiento feminista y amplio de mujeres aprovecharon la coyuntura para impulsar la adopción de una agenda de género sostenible. Un factor importante para llevar a cabo ese objetivo, fue la firma de pactos con los partidos políticos, previamente a la realización de las elecciones de 1997 y del año 2000, comprometiendo el apoyo de las diferentes bancadas que llegarían al Congreso para legislar a favor de las mujeres y la equidad de género.

La creación de la *interfaz* socio-estatal de la red, el Parlamento de Mujeres de México en 1998, fue el mecanismo de encuentro de los distintos actores, intereses, valoraciones e ideas en torno a la agenda de género. En este escenario, caracterizado por la asimetría de poder y capacidad de influencia en la toma de decisiones, la diversidad de agendas y el evidente conflicto entre derecha e izquierda, se consensan temas de la agenda que no implican posicionamientos ideológicos.

La agenda *fundante* surgida de este periodo está constituida por tres de las leyes y/o reformas aprobadas durante la LVII y LVIII legislaturas, esto es, la creación de las Comisiones de Equidad y Género, las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para introducir cuotas de género y la creación del Instituto Nacional de las Mujeres. Estos temas establecen parte de las reglas del juego de la

política de género, es decir, quienes son los actores y desde qué espacios pueden elaborar esta política.

2.1 La huella de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing 1995.

En 1995, los Estados Miembros de Naciones Unidas se dan cita en Beijing, China, para participar de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. Los resolutivos de esta conferencia están concentrados en la Declaración y Plataforma de Acción, cuyo objetivo fue por un lado, el reconocimiento de la desigualdad de género como un problema público que requiere la intervención de los Estados miembros para su solución, ya no sólo de la situación de las mujeres, sino de las relaciones entre hombres y mujeres que producen dicha desigualdad. Por otro lado, esta conferencia marcó la renovación del compromiso de los diferentes países para la potenciación del papel de la mujer, a través de un programa de escala mundial –la Plataforma de Acción de Beijing-, que vincula las estrategias de otras conferencias internacionales a favor de la igualdad, el desarrollo y la paz, donde el papel de las mujeres es fundamental⁵³.

La relevancia que tuvo la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en materia de políticas públicas de equidad de género, radica en que compromete a los Estados a garantizar la perspectiva de género en todas las políticas y programas, transformando sus instituciones mediante la promulgación de leyes nacionales y la formulación de estrategias, políticas, programas y prioridades para el desarrollo, en concordancia con los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres (Naciones Unidas, 1995:13).

La agenda de Beijing está desagregada en objetivos estratégicos y medidas a adoptar por los gobiernos frente a 12 problemas de especial preocupación (Naciones Unidas, 1994:24): 1) La persistente y creciente carga de la pobreza que afecta a la mujer; 2) Disparidades e insuficiencias y desigualdad de acceso en materia de educación y capacitación; 3) Disparidades e insuficiencias y desigualdad de acceso en materia de atención de la salud y servicios conexos; 4) La violencia contra la mujer; 5) Las

⁵³ Para una revisión a profundidad sobre las recomendaciones emanadas de las Conferencias Internacionales a favor de los derechos de las mujeres, ver la compilación que de ellas publica el Instituto Nacional de las Mujeres (2008).

consecuencias de los conflictos armados y de otro tipo en las mujeres, incluidas las que viven bajo ocupación extranjera; 6) La desigualdad en las estructuras y políticas económicas, en todas las formas de actividades productivas y en el acceso a los recursos; 7) La desigualdad entre la mujer y el hombre en el ejercicio del poder y en la adopción de decisiones en todos los niveles; 8) La falta de mecanismos suficientes en todos los niveles para promover el adelanto de la mujer; 9) La falta de respeto y promoción y protección insuficientes de los derechos humanos de la mujer; 10) Los estereotipos sobre la mujer y desigualdad de acceso y participación de la mujer en todos los sistemas de comunicación, especialmente en los medios de difusión; 11) Desigualdades basadas en el género, en la gestión de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; 12) La persistencia de la discriminación contra la niña y violación de sus derechos. Esta Plataforma de Acción es reconocida como el documento más completo que ha producido Naciones Unidas a favor de los derechos de las Mujeres, ya que en ella se incorporan los logros de otras conferencias.

El carácter trascendental que han tenido los acuerdos de Beijing, no sólo se debe a que vincula a los gobiernos para asumir como agenda nacional un compromiso con la elaboración de estrategias públicas para el avance de las mujeres, sino que también tuvo relevancia para el movimiento de mujeres que históricamente ha abanderado esa causa.

A la par de la Conferencia Mundial de Beijing, donde se dieron cita las delegaciones oficiales de los gobiernos que forman parte del sistema de Naciones Unidas, en Huairou –a 70 kilómetros de Beijing- se realizó el Foro Mundial de Organizaciones No Gubernamentales, que concentró miles de mujeres representando las visiones de las distintas sociedades del mundo⁵⁴.

En este Foro participaron mujeres del movimiento feminista de México, mujeres de los partidos políticos, y mexicanos representantes de redes como Pro Vida y el Vaticano (González, Mejía y Mercado, 1995:38). El objetivo del foro era presionar e impulsar

⁵⁴ A raíz de este foro realizado en 1995, se creó una red global de organizaciones no gubernamentales, cuyo objetivo es apoyar y legitimar las contribuciones de las mujeres “de base” al desarrollo, así como la promoción de herramientas y metodologías para el aprendizaje cooperativo y la investigación de “abajo hacia arriba” en los procesos de negociación de las agendas de las mujeres frente a los tomadores de decisiones para el desarrollo internacional. Su página web es: <http://www.huairou.org/>

demandas y propuestas para que los representantes de las delegaciones oficiales hicieran avanzar la agenda que las mujeres venían construyendo.

El Foro de ONG's tuvo repercusiones a nivel de la propia Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, en la que la comunidad internacional reconoce la importancia de la participación y contribución de las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación y el seguimiento de los acuerdos allí asumidos⁵⁵. Sin embargo, una de las repercusiones más importantes fue el impacto que ese ejercicio internacional tuvo en el tema de ciudadanía colectiva, es decir, en la capacidad de acción colectiva de los grupos de mujeres para expresar amplia e irrestrictamente sus preocupaciones sobre las desigualdades de género y para compartirlas, debatirlas y reelaborarlas con otros actores, en la formulación de políticas públicas nacionales.

La huella de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, tanto del foro oficial como el foro alterno de ONG's, está plasmada en su doble estrategia para el avance de las mujeres. Por un lado, la transversalidad de género en todos los procesos de toma de decisiones y en la ejecución de políticas públicas. Por otro lado, la estrategia de empoderamiento⁵⁶, cuyo objetivo es la autoafirmación de las capacidades de las mujeres para su participación, en condiciones de igualdad, en los procesos de toma de decisiones y acceso al poder.

Para los actores sociales, Beijing fue detonante de un activismo plural y permanente que aglutinó múltiples organizaciones en el movimiento amplio de mujeres⁵⁷; la Conferencia

⁵⁵ El Punto No. 20 de la Declaración señala que “La participación y contribución de todos los participantes de la sociedad civil, en particular de los grupos y redes de mujeres y otras organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la comunidad, con el pleno respeto de su autonomía y en cooperación con los gobiernos, son importantes para una aplicación y seguimiento efectivos de la Plataforma de Acción” (Naciones Unidas, 1995:7).

⁵⁶ El empoderamiento de la mujer tiene cinco componentes: el sentido de autoestima de la mujer; su derecho a ejercer y determinar opciones; su derecho a tener acceso a oportunidades y recursos; su derecho al poder para controlar su propia vida, tanto dentro del hogar como fuera de éste; y su capacidad para determinar la orientación del cambio social para crear un orden económico y social más justo a nivel nacional e internacional (PNUD, 2008:77).

⁵⁷ La existencia del denominado Movimiento Amplio de Mujeres (MAM), se plantea en la década de los 70' por la presencia en la escena social de diversos grupos, organizaciones, movimientos femeninos y feministas, conviviendo así una gran diversidad de identidades. Los principales sectores que forman parte de ese movimiento son: 1) el movimiento feminista; 2) el movimiento urbano popular de mujeres; 3) el movimiento de campesinas e indígenas; 4) el movimiento de trabajadoras asalariadas, y 5) las mujeres militantes de partidos políticos y funcionarias (Sánchez, 2006:26; Tarrés, 2001:219).

detonó la reorganización del movimiento y sus organizaciones, lo que significó replantear la relación con los espacios institucionales donde fuera posible desplegar iniciativas políticas destinadas a la equidad de género (Cerna, 2006:255); tuvo además un impacto acumulativo de crear conciencia y prácticas de consenso de “cómo hacer política” (Stevenson, 1999:524). Así, en la segunda mitad de la década de los 90’ el vínculo entre diversos grupos a favor del avance de las mujeres se consolida, dando forma a una red diversa, cuya interdependencia está basada en la necesidad de llevar a cabo acciones colectivas capaces de impulsar los temas de la agenda de género y dar seguimiento a los compromisos contraídos por México a través de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

2.2 Tejiendo vínculos y compromisos: la red abierta y sus acciones previas a las elecciones federales de 1997.

La acción colectiva y la actividad reflexiva del movimiento de mujeres ha tenido periodos de gran intensidad y también de decadencia en las últimas dos décadas; si bien desde los años 70’ el movimiento feminista y diversos sectores de mujeres comenzaron a producir demandas, es sólo entre las décadas de los 80’ y 90’ cuando logran articular redes y redefinir agendas de forma conjunta (Tarrés, 2001:217; 2002:122).

A mediados de la década de los 90’, en México se observa una reconstrucción de identidades colectivas que se correspondieron con el surgimiento de una aspiración democrática altamente compartida por la mayoría de los actores sociales (Olvera, 2001:11). Este proceso, detonado en 1988⁵⁸, asociado a la crisis del sistema autoritario y al agotamiento de su proyecto de desarrollo, mostró los rostros multifacéticos de una sociedad compleja, que buscaba dejar atrás el sistema de representación social y política que el PRI había institucionalizado, con la exclusión y/o captura de muchos grupos⁵⁹.

⁵⁸ Las elecciones de 1988 constituyen un punto de partida para analizar la transición democrática en México, pues anunció el principio de transformaciones sustanciales dentro del sistema electoral y de partidos, caracterizado por el deterioro de las prácticas políticas tradicionales, la aceleración de las tendencias electorales, la aparición de nuevas fuerzas en las arenas política y electoral y la realineación dentro del sistema de partidos, además del amplio apoyo social a la coalición centro-izquierda encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, que competía por la Presidencia de la República (Méndez, 2006:44).

⁵⁹ En esos años es sobresaliente el activismo colectivo de grupos dedicados a asuntos diversos como derechos humanos, observadores electorales, grupos feministas, el movimiento lésbico-gay, organizaciones indígenas, promotores de desarrollo rural y urbano, sindicalizados, asuntos ecológicos,

Así, la participación de las mujeres, de estilos y grupos muy diversos concentrados en el movimiento amplio de mujeres, no sucede en el vacío ni de manera aislada; por el contrario, aparece de manera paralela o al interior de otros movimientos sociales que irrumpen en la escena pública. A este respecto, Cerva (2006:253) señala que la importante movilización social desarrollada a fines de los 80', tendiente a redefinir la relación tradicional entre Estado y sociedad, se empata con procesos de carácter externo que, para el caso de las demandas de género, implicaron una mayor apertura en la participación de grupos organizados de mujeres, así como el avance en la legitimidad que a nivel institucional se tenía de las problemáticas vinculadas a la igualdad de género.

Luego de Beijing las organizaciones de mujeres en México asumen un papel fundamental en la materialización de esa agenda. El entramado de organizaciones y grupos cuyo interés básico es el avance de las mujeres, aparece en el escenario como una red de política pública abierta cuyo objetivo es incidir para que en la agenda institucional se incluya efectivamente la agenda de Beijing, de manera que el compromiso nacional no quede sólo en el discurso oficial, sino que se materialice a través de legislación y políticas públicas. Esta red abierta estuvo caracterizada por:

1. La presencia de un gran número y diversidad de actores, tanto público-políticos como sociales, dado que no hubo restricciones a la participación.
2. Los actores de la red son principalmente actores sociales, algunos agrupados en organizaciones y otros que participaban a título personal.
3. A pesar del número de participantes y las diferencias ideológicas, sus agendas coincidían en colocar en la agenda pública e institucional la problemática de las desigualdades producto de las relaciones de género.
4. En ausencia de reglas formales, los actores basaban la interrelación en dinámicas tradicionales de vinculación para la cooperación, aunque buscaban espacios de interlocución formales.

jóvenes y niños, incluso algunos sectores como el campesino y urbano que han formado parte de las estructuras corporativas del PRI, mientras que la mayoría de estos grupos aparecen en escena con la consigna de presionar para la colocación de sus temas en la agenda pública y en la agenda institucional.

Durante 1996 y 1997, previo a la elección de representantes al Congreso de la Unión, las organizaciones de mujeres iniciaron un proceso de presión en espacios legislativos, judiciales y en la administración pública “para lograr transformaciones legislativas, incidir en política pública, dar seguimiento a las promesas de campaña de candidatos electos y a la gestión de funcionarios designados, así como el monitoreo sobre el cumplimiento gubernamental de los acuerdos internacionales suscritos por nuestro país” (Barquet, 2002:359).

Con esos objetivos en mente, la red de organizaciones en torno a la agenda de género recorrió un camino de encuentros exitosos frente a los poderes públicos, a pesar de los desencuentros y tensiones propios de una relación no simétrica. Los primeros frutos del trabajo de esa red se materializan en la suscripción de compromisos hecha por los actores políticos para el avance de las mujeres antes de la celebración de elecciones. Estos compromisos, más simbólicos que vinculantes, sirvieron como estrategia para establecer relaciones con actores clave en puestos de poder y presionar por la efectiva colocación de la agenda de las mujeres en los espacios de toma de decisión de política pública.

2.2.1 La agenda de la Asamblea Nacional de Mujeres para la Transición Democrática.

En octubre de 1996, mujeres de diversas organizaciones y partidos políticos se unieron en la Asamblea Nacional de Mujeres para la Transición Democrática⁶⁰. Esta asamblea fue convocada por las organizaciones sociales para hacer pública la decisión de ese sector de actuar, buscar alianzas y elaborar estrategias con el objetivo de impulsar una

⁶⁰ Las organizaciones y partidos políticos participantes fueron: Asociación de Mujeres para la Defensa de los Derechos Civiles AMDEC, A.C.; BALANCE; Ciudadanas en Movimiento por la Democracia (CMD); Clóset de Sor Juana; Colectivo Atabal; Comisión de Mujeres Asamblea de Barrios patria Nueva; Comunicación e Información de la Mujer A.C. (CIMAC); Red Nacional de Campesinas en Acción (CNC); Convención Nacional de Mujeres; Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres por un Milenio Feminista; Coordinadora Nacional Feminista para el Cambio Social; Grupo de Educación Popular con Mujeres; Grupo de Información en Reproducción Elegida; Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza A.C.; Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD); Mujeres en Acción Sindical A.C.; Mujeres en la Lucha por la Democracia; Mujeres y punto; Servicio, Desarrollo y Paz A.C.; Unidad de Capacitación e Investigación Educativa para la Participación A.C; Congreso de Mujeres por el Cambio (PRI); Mujeres del Partido Acción Nacional; Sector de Mujeres del Partido del Trabajo; Partido de la Revolución Democrática; Partido Revolucionario de las y los Trabajadores; Partido Verde Ecologista de México.

mayor democracia, promover la participación, contribuir al fortalecimiento de la paz y hacer posible un futuro equitativo, justo y de desarrollo real para mujeres y hombres (Asamblea Nacional de Mujeres:1996).

La agenda de esta asamblea está fundada en cuatro puntos:

- a) Respecto a la **Reforma del Estado**. Plantean la participación activa de las mujeres y otros grupos sociales rezagados, en el proceso de reforma del estado. Además del tema electoral, se demanda el voto libre, secreto individual, informado y propositivo de la ciudadanía; un sistema de justicia independiente; un gobierno plural que haga valer el estado de derecho; un poder legislativo independiente que responda con eficacia a los intereses del electorado; mecanismos efectivos que permitan que las mujeres accedan a puestos de representación popular y de toma de decisiones; la creación de mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito, el referendo y la iniciativa legislativa popular.
- b) Respecto de los **Convenios, Acuerdos y Pactos Internacionales**. Demandan que estos instrumentos ratificados por México sean considerados en el diseño y aplicación de políticas a favor de las mujeres; que sean difundidos a todos los sectores de la población; que se adecue la legislación nacional de acuerdo a lo asumido como compromiso en los diversos instrumentos internacionales.
- c) Respecto del **Programa Nacional de la Mujer**⁶¹. Se propone generar los instrumentos legislativos para institucionalizar el trabajo de este organismo; la etiquetación de recursos públicos en programas que beneficien a las mujeres, en los diferentes niveles de gobierno; la creación de mecanismos que garanticen la participación de mujeres organizadas en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas; la difusión del Programa; la eficiencia en el manejo de recursos del mismo.

⁶¹ El Programa Nacional de la Mujer, Alianza para la Igualdad (PRONAM) 1995-2000, bajo la dirección de la Secretaría de Gobernación, se crea durante la presidencia de Ernesto Zedillo. El programa buscaba cumplir con el compromiso asumido en Beijing respecto de la existencia de mecanismos nacionales, creando una instancia encargada de atender la problemática específica de las mujeres. Aunque dentro de sus objetivos no se conceptualizaron las nociones de transversalidad e institucionalización, si tenía una visión integral que apuntaba a la necesidad de llegar a todos los niveles y dependencias. Para una descripción más completa del PRONAM ver el artículo de Daniela Cerva (2006) citado en la bibliografía.

d) Respecto de las **Acciones Afirmativas**. Se plantea la necesidad de adoptar medidas que eliminen los desniveles y las brechas entre hombres y mujeres.

Además de la Declaración, la Asamblea Nacional de Mujeres para la Transición Democrática presenta una lista de propuestas relacionadas con las atribuciones de cada poder público. De manera resumida, las propuestas realizadas al Poder Legislativo son:

1. Modificar, impulsar y crear iniciativas para el Código Civil respecto del sistema de propiedad y los derechos patrimoniales y el Código Penal para prevenir sanciones a la violencia intrafamiliar y violencia sexual.
2. Formular iniciativas de ley que garanticen el derecho social a la vivienda.
3. Impulsar reformas para modernizar la seguridad social.
4. Establecer en las leyes de planeación la participación de mujeres organizadas para incidir en la formulación, implementación y evaluación de las políticas.
5. Conservar el sentido laico de la educación
6. Fortalecer los mecanismos para favorecer las empresas sociales de las mujeres.
7. Revisar la Ley Federal del Trabajo para eliminar prácticas discriminatorias.

Esta agenda suscrita por organizaciones y partidos políticos representa el primer pacto a favor del avance de las mujeres en México después del proceso de Beijing. Los cambios en el escenario político y el proceso de democratización generarían las condiciones para el debate de la problemática de las mujeres y la entrada de esta agenda al espacio de las instituciones nacionales. Diputadas de la LVII legislatura señalaron en entrevista la importancia de estos pactos para el avance de la agenda de las mujeres en el legislativo.

“Trabajamos después de Beijing en la Asamblea Nacional de Mujeres y me tocaron las negociaciones para firmar un documento sobre cuáles eran los temas para avanzar en la agenda de las mujeres, eso a final de cuentas pues nos movió, me movió a mí personalmente a trabajar con grupos desde los lésbico-gay hasta los más conservadores y los más avanzados de todos los partidos” (Patricia Espinosa, ex Diputada Federal).

“Yo había estado participando en movimientos sociales, en el feminista y en el gay; en el último tramo antes de las elecciones del 97, las mujeres feministas habíamos constituido una organización que se llama Asamblea Nacional de Mujeres, desde ahí sacamos una agenda y

estábamos seguras que no íbamos a tener diferencias, no importaba el partido al que perteneciéramos” (Patria Jiménez, ex Diputada Federal).

Independientemente de la prioridad de los temas de género en las plataformas políticas de los partidos, las mujeres que llegarían a la Cámara de Diputados asumieron la agenda pactada con organizaciones sociales y se comprometieron a darle cabida en la agenda legislativa.

2.2.2 La agenda de Avancemos un Trecho: por un compromiso de los partidos políticos a favor de las mujeres.

En junio de 1997, unos días antes de las elecciones federales para renovar la Cámara de Diputados, el clima político-electoral fue propicio para la realización de un nuevo pacto entre las organizaciones sociales y los partidos políticos. Esta vez, en un espacio simbólico para la democratización de nuestro país, el Instituto Federal Electoral (IFE), ocho partidos se comprometieron a llevar a cabo las reformas legislativas necesarias para construir un piso básico de equidad entre hombres y mujeres.

Este nuevo foro denominado Avancemos un Trecho⁶² -convocado por DIVERSA- reunió a mujeres de diversos ámbitos y distintas posiciones políticas y sociales preocupadas por la agenda de género. El objetivo de este evento fue contar con el compromiso público de los partidos políticos para que, independientemente de cuál de ellos lograra la mayoría en el Congreso de la Unión, se legislara a favor del avance social de las mujeres mexicanas.

“Avancemos un Trecho era digamos la pequeña agenda de DIVERSA con la que nació y que a la fecha casi ya se concretó. Fue un avance importante logramos que se lo suscribieran todos los partidos, incluso el PAN” (Jorge Yáñez, ex Vicepresidente de DIVERSA, APN).

⁶² El Foro Avancemos un Trecho, fue realizado el 23 de junio de 1997 en las instalaciones del IFE (Yáñez, 1997). La Presidenta de DIVERSA, Patricia Mercado, fue artífice de este pacto junto con mujeres destacadas y reconocidas de la política, la academia, los medios de comunicación y la sociedad organizada. El Foro fue auspiciado por la Fundación Friedrich Ebert y contó con la participación de Patricia Duarte y Patricia Mercado (DIVERSA); José Woldenberg (Presidente del IFE); Marta Lamas, Elena Poniatowska, María Luisa “La China” Mendoza, Cristina Pacheco, Griselda Álvarez y Carmina Narro (a nombre de las mujeres firmantes); Salvador Beltrán (Partido Acción Nacional); Lidia E. Pleites (Partido Cardenista); Jorge Gómez (Partido Demócrata Mexicano); Ma. Antonia Pérez (Partido Popular Socialista); Porfirio Muñoz Ledo (Partido de la Revolución Democrática); Beatriz Paredes (Partido Revolucionario Institucional); Alberto Anaya (Partido del Trabajo), y Antonio Arévalo (Partido Verde Ecologista de México).

Al igual que el pacto de la Asamblea Nacional de Mujeres, Avancemos un Trecho colocó una agenda de cinco puntos básicos:

- a) Legislar explícitamente a favor de la **No Discriminación**. Se demanda garantizar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. Explicitar que ninguna persona deberá ser discriminada por razones de sexo, etnia, edad, discapacidad, orientación sexual, posición política, creencia religiosa o cualquier otro motivo.
- b) Reformar el Código Civil para **regular Derechos y Responsabilidades Familiares**. Se demanda hacer expedita la justicia en relación con las obligaciones del padre.
- c) Reformar la **legislación laboral** para prohibir la discriminación de la mujer por sus funciones reproductivas. Se demanda eliminar el despido por embarazo y el examen obligatorio de ingravidez.
- d) Priorizar **Guarderías y Centros de Desarrollo Infantil** para conciliar aspectos de familia y trabajo de las mujeres.
- e) Legislar para sancionar la **Violencia Intrafamiliar**.

El compromiso a que refiere esta agenda no se circunscribe exclusivamente a las acciones que el legislativo por sus atribuciones puede realizar, sino que se funda en la responsabilidad de todos los actores involucrados, tanto políticos como sociales. Por un lado, el reto para los primeros sería impulsar acciones legislativas que contribuyan al avance de la equidad de género a través de acciones precisas y por otro lado, el reto para las organizaciones de dar seguimiento al acuerdo. En el marco del fortalecimiento de una cultura democrática que trascienda la cuestión electoral, la red de política pública en torno a la agenda de género encuentra un espacio donde plantea estrategias para la resolución de problemas de largo alcance relativos a las desigualdades entre hombres y mujeres. Asimismo, la estrategia de plantarse en el escenario público, mostró síntomas del nuevo ejercicio de ciudadanía por parte de las mujeres, con el claro mensaje a los actores políticos de que las organizaciones sociales estarían presentes en todos los espacios de manera permanente para hacer frente y hacer del conocimiento público el

desinterés de las legislaturas en la adopción de su agenda⁶³. Así lo describen las siguientes protagonistas del proceso, entrevistadas:

“Una cosa importante de la participación ciudadana, de la participación feminista en México, fue la iniciativa de impulsar agendas legislativas concretas, como el caso de Avancemos un Trecho, en donde el movimiento feminista y mujeres que aspiran a los cargos de representación o incluso ya fueron electas a través del voto, acuerdan o pactan agendas con temas prioritarios que se tienen que llevar a cabo” (Daphne Cuevas, Directora Ejecutiva de Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad).

“En la 57 llegamos mujeres comprometidas, muchas de las cuales habíamos estado en Beijing y además a partir de ese grupo Asamblea Nacional de Mujeres, habíamos hecho una agenda, y luego la agenda de Avancemos un trecho...las mujeres hicimos compromisos serios” (Patricia Espinosa, ex diputada federal).

Tanto la agenda de la Asamblea Nacional de Mujeres como la de Avancemos un Trecho, coinciden en plantear como problemáticas prioritarias las reformas a los Códigos Civil y Penal, la atención a la violencia contra las mujeres, particularmente la violencia familiar, la necesidad de crear reglas laborales equitativas y no discriminatorias, así como generar un sistema de seguridad social que permita conciliar la vida familiar y el trabajo. Sin embargo, la agenda de la Asamblea Nacional de Mujeres parece más ambiciosa al abordar explícitamente aspectos sociales y políticos que no sólo permitan el avance de las mujeres sino que ayuden al fortalecimiento de una cultura democrática con inclusión y participación plural para el ejercicio de una ciudadanía plena; mientras que Avancemos un Trecho se concentra en temáticas mucho más concretas respecto del avance social de las mujeres, haciendo énfasis en los temas que, a decir de sus promotoras, son prioritarios. En palabras de Patricia Mercado, se justifica una agenda como la de Avancemos un Trecho porque “las mujeres que solicitamos este compromiso

⁶³ Avancemos un Trecho no solo significó comprometer la voluntad de los partidos políticos con las mujeres. Dado que al igual que el pacto de la Asamblea Nacional de Mujeres, no se trata de un compromiso vinculante, este foro significó hacer visible un ejercicio de ciudadanía esencial para iniciar un proceso de vigilancia ciudadana para el monitoreo y seguimiento efectivo de ese compromiso. Marta Lamas como moderadora del Foro señaló “todas las mujeres, a pesar de las diferencias ideológicas y políticas que existen entre nosotras, compartimos una serie de preocupaciones que no han sido tomadas en cuenta en las cámaras en el periodo pasado y preocupadas por lo que nos parece un desinterés generalizado ante esas cuestiones básicas donde la diferencia sexual establece una desigualdad, un grupo amplio de mujeres de distintas adscripciones políticas y que venimos de diversos ámbitos hemos hecho esta solicitud a los partidos” (Yáñez, 1997:24).

venimos de trayectorias personales y políticas muy distintas. Nos une una misma aspiración: construir un México donde la equidad entre mujeres y hombres permita la igualdad con reconocimiento de las diferencias. Hemos dejado fuera de estos cinco puntos reivindicaciones que no son compartidas por todas y que podrían generar conflictos y divisiones” (Yáñez, 1997:57).

Para la red de política pública en torno a la agenda de género, la existencia de estos acuerdos no garantizaba más que la posibilidad de llamar a la voluntad de los actores políticos para que cumplieren con ello. Fundamentalmente, durante este periodo lo que logra la red es posicionar el tema de la desigualdad de género como asunto de interés público; lo que siguió a ello fue el desarrollo de mecanismos de sensibilización y cabildeo con legisladoras y legisladores, de las distintas fuerzas políticas que arribarían al Congreso para conformar la LVII legislatura. En este contexto, las elecciones de 1997 que marcaron el fin de la transición democrática y el inicio de la consolidación de los cambios iniciados en 1988 (Méndez, 2006:128) fueron medulares para la agenda de género, es decir, constituyeron una primera coyuntura crítica que reacomodó las posiciones de poder, facilitó la incorporación de los actores sociales promotores del cambio legislativo para la adopción de políticas con enfoque de género y creó la oportunidad para que estos temas fueran efectivamente legislados.

2.3 Primera coyuntura crítica: consolidación de la red de política pública e instauración de la agenda *fundante*.

Las elecciones federales de 1997 representan una coyuntura crítica para la agenda de género en nuestro país. Beijing sin duda fue un factor que fortaleció el trabajo político de las mujeres en el movimiento feminista, en los partidos políticos y en la administración pública; sin embargo, para concretar políticas públicas sostenibles a favor de las mujeres, era necesaria la intervención del Congreso en la aprobación de reformas y nuevas leyes que fundaran las reglas del juego de la política de equidad de género.

Como se planteó en el capítulo anterior, la coyuntura crítica es definida como un periodo de cambio significativo, donde las oportunidades de transformación se habilitan para dar

lugar a momentos formativos que dejan huella y hacen de una nueva transformación un proceso costoso, por lo que a la coyuntura le siguen periodos de larga estabilidad (Collier y Collier, 2002:29, Pierson, 2000:251, 2004; Zaremborg, 2010:22). En este sentido, analizamos cómo los cambios sucedidos a raíz de las elecciones de 1997 son una coyuntura crítica para la agenda de género.

2.3.1 Nuevas actoras en la Cámara de diputados.

La pérdida de hegemonía del partido dominante (PRI) en la LVII legislatura de la Cámara de Diputados, fue resultado de una contienda electoral que se realizó sin cuestionamientos por parte de los partidos políticos, del gobierno y de la sociedad. La reforma electoral realizada en 1996⁶⁴, que modificó las reglas de competencia y puso fin a la intervención del gobierno en el proceso de organización de las elecciones federales, fue un factor que legitimó ese proceso. La Cámara de Diputados se conformó entonces con representación de cinco partidos, PRI, PAN, PRD, PVEM y PT, ninguno de los cuales tenía mayoría absoluta. El PRI obtuvo 239 diputaciones, 121 para el PAN, 125 para el PRD, 7 para el PVEM y 8 para el PT.

Esta conformación de la LVII legislatura y, por consiguiente las dinámicas relacionales para lograr consensos entre las fuerzas políticas representadas en la ella, pueden considerarse un ejemplo de coyuntura crítica para la agenda que analizamos por varias razones. En primer lugar, la pérdida de mayoría del partido en el gobierno significó la llegada de más actores de oposición a éste, cuyas nuevas agendas tendrían más posibilidades de ser debatidas y negociadas sin subordinación a la mayoría aplastante de un solo grupo parlamentario. En este escenario, a través de estrategias de negociación y consenso, los temas de la agenda de género encontraron un espacio para su discusión.

“Al conocer la conformación de la LVII me di cuenta que sería una legislatura histórica. Ya el PRI no tiene mayoría, desaparece la Gran Comisión, había más mujeres diputadas y todos esos cambios sustanciales para luchar por las mujeres” (Patricia Espinosa, ex Diputada Federal).

⁶⁴ Los cambios más significativos de la reforma electoral de 1996 tiene que ver con la nueva composición del órgano de decisión dentro del IFE, las nuevas reglas de nombramiento de los Consejeros Electorales, la creación del Tribunal Electoral como entidad del Poder Judicial de la Federación, independiente de las autoridades electorales, la redefinición de los mecanismos de distribución y seguimiento al financiamiento público, los cambios en las reglas de representación de los partidos tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, entre otras (Méndez, 2006: 96-72; Woldenberg, 1997).

“Aunque ya no éramos mayoría, fue un momento muy difícil porque no estábamos acostumbrados a compartir el poder, con las compañeras de todos los partidos acordamos quitarnos la camiseta del partido un rato por los compromisos que teníamos con las mujeres, pensábamos que era la única oportunidad que teníamos para hacer algo o no lo íbamos a hacer nunca” (Sara Esthela Velázquez, ex Diputada Federal).

En segundo lugar, el Congreso se erigió por primera vez como un contrapeso real al poder del ejecutivo federal, quien ahora negociaría con más actores la puesta en marcha de su proyecto de gobierno. Frente a la ausencia de compromisos explícitos por parte del gobierno para concretar políticas a favor de la equidad de género, el legislativo fue un lugar de génesis del proceso de reformas que materializaran las demandas históricas del movimiento de mujeres, además de ser un espacio legítimo desde donde exigir el cumplimiento de los compromisos asumidos por el país para crear políticas de equidad.

Finalmente, si bien la LVII legislatura fue la primera en contar más mujeres diputadas⁶⁵, nuestra perspectiva enfatiza la representación sustantiva⁶⁶ de esa legislatura, en razón de que algunas de las legisladoras tenían trayectoria en el movimiento feminista y amplio de mujeres, particularmente las diputadas de los partidos de izquierda⁶⁷. Esto implicaba que las legisladoras, algunas por lo menos, tendrían en su agenda los temas de equidad de género y que para su colocación en la agenda legislativa contaban con el apoyo de un movimiento ciudadano fortalecido en una red amplia en torno a la agenda de género.

“Cuando llegué a la Cámara, supe que era el momento [para impulsar la agenda de género] única y exclusivamente por el tiempo político y coyuntural que estábamos viviendo; sabía que íbamos

⁶⁵ Según los datos de la Cámara de Diputados, las mujeres representaron el 17.4% del total de diputados y diputadas de la LVII legislatura, con 87 curules. Sin embargo, como lo ha apuntado Bochetti (1991) “cuerpo de mujer no garantiza conciencia de género”, por lo que muchas mujeres cuando ejercen posiciones de poder olvidan las reivindicaciones de género o nunca las llegan a tener; aunque también como apunta Marta Lamas (1994) es cierto que la presencia de las mujeres ya de por sí representa un cambio (citadas en Fernández, 1995:72).

⁶⁶ Como apuntamos en el capítulo anterior, no basta con que los miembros de un grupo accedan a espacios de representación política sino que es necesario que sus demandas se vean efectivamente realizadas en el campo de la política pública. Incháustegui (2005:123) señala que la construcción de una representación política de género está ligada no sólo a la mayor presencia de las mujeres en los partidos, en los congresos o en los puestos de decisión política, sino a la lucha por el reconocimiento de los asuntos de género, como asuntos de interés público, por ello, el fondo no es sólo ganar espacios, sino ganar los temas.

⁶⁷ Desde los años sesenta grupos importantes de mujeres se beneficiaron con la expansión de la educación, con la ampliación del mercado de trabajo, con los cambios en la estructura familiar y con un mayor control de su fertilidad. Muchas de ellas, se incorporan desde los sesenta al abanico de los distintos movimientos sociales y políticos reformistas y de izquierda que pugnaban por transformar la sociedad (Guzmán, 2001:14).

a ir derecha a la flecha y que no iba a ver ningún problema porque la agenda llevaba respaldo, fue un tiempo inmejorable” (Patria Jiménez, ex Diputada Federal).

Dadas estas condiciones, la LVII legislatura fue un espacio propicio para la inclusión de la agenda de género en el trabajo parlamentario. Las expectativas de democratización que se tenían sobre el trabajo de esta legislatura y sobre la actitud de sus integrantes, impulsaron la entrada de temas poco abordados en la agenda legislativa.

“Realmente ese momento tan especial que estábamos viviendo en México. Hay como momentos para todo y si entras en el momento oportuno tienes todas las de ganar, son los tiempos también los que te marcan en qué forma te tienes que conducir para tener logros y en la LVII teníamos todo definitivamente para impulsar la agenda de las mujeres” (Alma Vucovich, ex Diputada Federal).

Las legisladoras y legisladores en cuyas agendas se encontraba el tema de género, tuvieron oportunidad de aprovechar el momento histórico para responder a los compromisos hechos con la sociedad civil, a dar continuidad a los trabajos que la LVI legislatura a favor de las mujeres y a dejar huella a través de las Comisiones de Equidad y Género para que las siguientes legislaturas retomaran esa agenda. En general, estas acciones marcaron el inicio de un proyecto permanente y estable, a través de una serie de reformas para fortalecer el papel de las mujeres en la toma de decisiones, para crear mecanismos de institucionalización del género en las políticas públicas y para dar a la sociedad civil un espacio formal desde donde fortaleciera el trabajo de las legisladoras, a través de un acompañamiento sin precedente en nuestro país.

2.3.2 Interfaz socio-estatal: El Parlamento de Mujeres de México.

Como señalamos, la LVII legislatura estuvo enmarcada por un contexto de transformaciones, tanto en la relación entre los poderes público como entre éstos y la sociedad. Como señala Isunza (2006:268) los procesos democratizadores fueron clave para la apertura de diversos mecanismos de interacción entre la sociedad civil y el Estado, en los que los actores sociales aparecían en el escenario público como los nuevos interlocutores. En ese contexto, los grupos interesados en las temáticas de género no fueron la excepción.

Las relaciones entre los grupos de mujeres y las diputadas de la LVII legislatura fueron producto particularmente de relaciones previas, cuyo origen era muy diverso. Algunas diputadas provenían de las filas del movimiento feminista y del movimiento amplio de mujeres; algunas otras eran reconocidas por su trabajo a favor de las mujeres dentro de sus propios partidos políticos; había quienes tenían carrera en la administración pública y desde esos espacios estaban relacionadas con los grupos organizados de mujeres; otras relaciones nacieron en espacios como la academia y en los medios de comunicación, por mencionar algunos. La característica particular de tales vínculos fue la diversidad de trayectorias y la coincidencia de agendas de estos actores, puesto que a pesar de poseer trayectorias de vida, ideologías y militancias partidistas sumamente heterogéneas, confluyeron en torno a un mismo objetivo: la defensa y reivindicación de los derechos fundamentales de las mujeres del país.

A pesar de que la interacción en la red de política pública en torno a la agenda de género se realizaba a través de canales tradicionales –reuniones de cabildeo y actos de presión–, era importante colocar el tema en la opinión pública nacional y hacer frente a la resistencia de legisladores y legisladoras de todos los partidos políticos, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, para incluir las temáticas de género en el trabajo parlamentario. La estrategia de las integrantes de las Comisiones de Equidad y Género de ambas cámaras fue retomar la propuesta de la Asamblea Nacional de Mujeres y crear un espacio de interlocución, para consensar una agenda legislativa; este espacio fue el Parlamento de Mujeres de México (PMM).

Las diputadas de la LVII legislatura entrevistadas, refirieron que la propuesta de creación del PMM no fue bien recibida por diputados de todos los partidos políticos, que veían en ese mecanismo una forma de violentar el Poder Legislativo y su recinto cuasi-sagrado. Las siguientes frases lo resumen:

“La primera guerra fueron todas las trabas que pusieron muchos diputados para que realizáramos el primer Parlamento, en el sentido de no se puede porque es un recinto únicamente para quienes están dentro de la legislatura” (Alma Vucovich, ex Diputada Federal).

Finalmente, las diputadas consiguieron el apoyo de sus grupos parlamentarios para poder llevar a cabo el primer PMM en marzo de 1998, a pesar de la oposición de algunos diputados.

“Llenamos el recinto de mujeres, todos los hombres estaban en contra, estaban indignados porque, ¿cómo íbamos a llenar de mujeres que no eran legisladoras el recinto!” (Sara Esthela Velázquez, ex Diputada Federal).

Conforme a la perspectiva de interfaz socio-estatal definida por Isunza y Hevia (2006), el PMM reúne las características que cubren los supuestos de esa definición:

- **La interfaz es un espacio social constituido por los intercambios de sujetos intencionales. Estas interfaces se materializan en un campo concreto en el que se da la disputa por un tipo específico de bienes. Consecuentemente, la interfaz es: a) un espacio de conflicto y b) un espacio donde se efectúan relaciones (comúnmente) asimétricas entre sujetos sociales.**

El PMM fue un espacio creado intencionalmente para la discusión de un tipo específico de política, la de género. La disputa por colocar distintas visiones e ideas en las decisiones públicas para atender la problemática vinculada a la desigualdad de las relaciones de género, hizo de este espacio un lugar de conflicto. Además, fue un lugar donde se efectuaron relaciones asimétricas, puesto que los actores ahí reunidos aportaron diferentes recursos para cumplir los objetivos de interés de todos.

- **La interfaz socio-estatal (ISE) es uno de los posibles espacios de intercambio, y se compone de sujetos sociales y sujetos estatales.**

En efecto, el PMM no fue el único espacio de intercambio entre las legisladoras y las mujeres de las organizaciones sociales para aportar ideas a la agenda de género. Espacios formales como los congresos, foros o reuniones de trabajo han sido un mecanismo de vinculación que ha permitido esta relación, pero también ha habido espacios de tipo informal –como reuniones de café o colaboraciones personales respecto de un tema particular entre las organizaciones y las legisladoras- basadas principalmente en el conocimiento previo y la confianza. Sin embargo, el PMM fue un espacio en el que

el intercambio de propuestas y recursos, se realizó a través del diálogo formal, con compromisos concretos y acuerdos sólidos.

- **Los sujetos de la interfaz pueden ser individuales o colectivos.**

El PMM fue un espacio abierto a diversos tipos de actores: a) aquellos provenientes de espacios público-políticos, como en el caso de las legisladoras de la Cámara de Diputados y del Senado, de las legisladoras locales, Presidentas Municipales, funcionarias y funcionarios de la administración pública tanto federal, como estatal y municipal, mujeres de los partidos políticos; b) actores provenientes de organizaciones no gubernamentales, sindicales, campesinas e indígenas, de instituciones académicas, del movimiento feminista, de medios de comunicación, y c) mujeres y hombres de todo el país interesados en los asuntos de género.

- **Estos sujetos, tanto por su lugar en el espacio social como por su historicidad, portan proyectos sociopolíticos.**

La participación de los actores en el PMM no estuvo vacía de contenido. Cada uno de ellos vio en ese espacio la oportunidad de plantear su visión, trabajo y propuestas de solución respecto de los problemas que producen las desigualdades de género. Cada una de las demandas de los actores en la red de política pública en torno a la agenda de género, contenía estrategias, normas, valores y conocimiento producto de un trabajo realizado previamente desde diversos espacios. Como establecedores de agenda, los participantes del PMM buscaban hacer de sus propuestas, proyectos aceptables para incidir en la transformación de la política de equidad de género.

- **Los sujetos establecen relaciones en las que intercambian información, bienes, prestigio, recursos.**

El PMM fue el espacio que estructuró las relaciones en la red de política pública. Esa relación fue de interdependencia, porque los grupos de la sociedad civil necesitaban de los actores con veto para formalizar la agenda de género en el trabajo legislativo, mientras que las legisladoras requerían del soporte ciudadano que visibilizara la necesidad de legislar a favor de las mujeres y legitimara sus propuestas para obtener el

apoyo de sus grupos parlamentarios. En ese sentido, cada actor poseía recursos – principalmente simbólicos- que los otros necesitaban para alcanzar sus objetivos. Como señala Kenis y Schneider (1991), las redes son un tejido de relaciones relativamente estable y continuo que moviliza y reúne recursos dispersos, de modo que la acción colectiva puede ser orquestada hacia la solución de políticas comunes.

- **Debido a que las relaciones entre sujetos implican prácticamente siempre relaciones asimétricas, la escala es una variable fundamental para analizar los casos concretos de interfaces.**

Isunza y Hevia (2006) se refieren a las diversas escalas de análisis del modelo relacional representado por la interfaz socio-estatal. Este tipo de análisis permite vincular el nivel de la estructura con el de la agencia de los individuos, a través de la interacción. Como caso concreto, el PMM nos permite observar y describir el espacio de interacción donde los actores sociales y estatales despliegan sus proyectos y capacidad de agencia, a partir del peso específico que las reglas del juego –formales e informales- imprimen en el tipo de interrelación que ahí se observa, así como de las propias intencionalidades en la acción de los actores de la red de política para transformar la política de equidad de género.

La realización del PMM el 7 y 8 de marzo de 1998, fue un evento histórico que marcó un precedente para la interlocución entre la sociedad y los actores estatales. Para las organizaciones de mujeres del país, la expectativa a largo plazo era el mantenimiento de ese espacio, puesto que en la medida en que el parlamento lograra institucionalizarse, representaría la fuente de legitimación para la participación de la sociedad en la construcción y seguimiento de la agenda de género. Aunque no logró su institucionalización, esa fue una de las intenciones originales que encontramos en el punto de acuerdo con el que se concluye este evento, cuyo contenido se refiere principalmente a mantener el espacio de interlocución (Cuadro 3).

Cuadro 3. Punto de Acuerdo del Parlamento de Mujeres de México 1998

Mecanismo creado:
Comisión Bicameral Parlamento de Mujeres de México
Integración:
Legisladoras del Senado de la República y de la Cámara de Diputados Federal.
Objetivos
<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar propuestas legislativas que reformen, adicionen o en su caso, deroguen leyes para contribuir a eliminar todas las formas de discriminación de género. 2. Promover a través de las facultades del Poder Legislativo, políticas y acciones gubernamentales con visión de género, que garanticen el respeto a los derechos de las mujeres y la implementación de programas que las beneficien en los rubros de salud, educación, trabajo, cultura, alimentación, toma de decisiones, política y derechos humanos. 3. Impulsar la difusión de las leyes para el pleno conocimiento de la ciudadanía sobre sus derechos. 4. Impulsar las reformas jurídicas que permitan el establecimiento de mecanismos de consulta y concertación, que correspondan a la dinámica actual del Poder legislativo y el tratamiento de la problemática de las mujeres. 5. Que las legisladoras de las entidades de la República promuevan la creación de las Comisiones de Equidad y Género en sus respectivos Congresos Locales.
Funciones:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Reflexión, deliberación y promoción de una agenda legislativa nacional y de políticas públicas para eliminar toda forma de discriminación de género; 2. Tendrá a su cargo la elaboración de la agenda de actividades, la mesa directiva y la mecánica de operación el Parlamento de Mujeres de México; 3. Convocará a Reuniones Anuales; 4. Podrá apoyarse en grupos de trabajo especializados y podrá llevar a cabo consultas y solicitar asesoría a expertas y expertos, organizaciones, ciudadanas y ciudadanos interesados en las materias de su actividad.

FUENTE: Comisión Bicameral (1998)

Este Punto de Acuerdo fue aprobado simultáneamente en la Cámara de Diputados y en el Senado el 29 de abril de 1998⁶⁸ para darle forma jurídica al parlamento. En agosto de ese año, las Comisiones de Equidad y Género de ambas cámaras se reunieron para instalar la Comisión Bicameral, que estuvo integrada por 10 diputadas y 9 senadoras⁶⁹.

⁶⁸ Para ver la votación del punto de acuerdo en ambas cámaras, véase Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I, Número 18, miércoles 29 de abril de 1998 y Diario de los Debates del Senado de la República, Número 16, 29 de abril de 1998.

⁶⁹ Diputadas: Sara Esthela Velázquez Sánchez (PRI), Ma. Del Carmen Moreno Contreras (PRI), Marta Laura Carranza Aguayo (PRI), Alma A. Vucovich Seele (PRD), Martha Dalia Gastélum Valenzuela (PRD), Angélica de la Peña Gómez (PRD), Ma. Elena Cruz Muñoz (PAN), Patricia Espinosa Torres (PAN), Beatriz Zavala Peniche (PAN), Ma. Mercedes Maciel Ortiz (PT). Senadoras: Guadalupe Gómez Maganda (PRI), Guadalupe López Bretón (PRI), Laura Pavón (PRI), Amalia García (PRD), Rosalbina

Durante la LVII legislatura se realizaron la Primera y Segunda Reunión Anual del Parlamento de Mujeres de México, el 6 de marzo de 1999 y el 8 de marzo de 2000, respectivamente. En el primer encuentro en 1998, las actividades fueron organizadas a través de mesas de trabajo en la que se expusieron las distintas propuestas sobre temáticas particulares; los acuerdos de cada una fueron presentados en una sesión Plenaria final, con presencia de más de 1300 mujeres. Las siguientes reuniones fueron básicamente de información y evaluación de los trabajos de la Comisión Bicameral (ver Cuadro 4), en virtud de la falta de consenso al interior de la comisión y entre las fracciones parlamentarias, para mantener el esquema de trabajo a través de mesas temáticas.

Como espacio de cooperación y conflicto, la interfaz socio-estatal Parlamento de Mujeres de México, medió y transformó los intereses, interpretaciones culturales, conocimiento y poder diferentes entre los actores ahí reunidos. La red de política en torno a la agenda de género, que durante años aportó un discurso con ideas valiosas para fundar e institucionalizar la perspectiva de género en las políticas públicas, aprovechó las condiciones para cabildear y presionar a favor de la agenda a la que se comprometieron los partidos políticos, a través del acompañamiento y apoyo a las iniciativas de las legisladoras.

Garavito (PRD), Layda Sansores (PRD), Ma. Elena de Villavicencio (PAN), Carmen Bolado del Real (PAN) Ana Rosa Payán (PAN).

Cuadro 4. Agenda del Parlamento de Mujeres de México durante la LVII legislatura, 1997-2000

Parlamento de Mujeres de México 1998 Cámara de Diputados	1ª Reunión Anual 1999 Senado de la República	2ª Reunión Anual 2000 Cámara de Diputados
<p>Durante este evento, se instalaron nueve mesas de trabajo con los siguientes temas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Violencia Intrafamiliar. 2. Legislación en materia de educación. 3. Ley Federal del Trabajo, Nueva ley del IMSS y Ley del ISSSTE. 4. Código Civil en relación con la familia. 5. Ley general de Salud en relación a la mujer. 6. Mujeres campesinas en el Derecho Agrario. 7. Participación de las mujeres en la administración pública y en cargos de representación popular. 8. Mujer indígena y Derecho. 9. Imagen de las mujeres en los medios de comunicación 	<p>Reunión de Información y Evaluación. No se instalaron las mesas de trabajo, sólo se realizó la Plenaria. Los temas centrales de la reunión fueron Trabajo, Salud y Educación. Las organizaciones de la sociedad civil propusieron una agenda mínima para legislar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sobre derechos reproductivos, demandan el reconocimiento del aborto como problema de salud pública y justicia social. 2. Cumplir la CEDAW a través de legislación contra de toda forma discriminación. 3. Modificar las leyes laborales para garantizar los derechos de las mujeres en ese ámbito. 4. Atender la violencia contra las mujeres, a través de modificaciones legislativas y movilización nacional ante los asesinatos de mujeres. 5. Priorizar la etiquetación de presupuestos. 6. Garantizar las campañas de difusión para que las mujeres estén informadas de sus derechos. 7. Homologación de la ley contra la violencia intrafamiliar en los Congresos Locales. 8. Cuotas de género para garantizar espacios de representación popular a las mujeres. 9. Reglamentar la relación de colaboración entre las instancias legislativas del parlamento de Mujeres y las organizaciones de mujeres. 	<p>Reunión de Balance. En la propuesta original presentada por la Presidenta de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados para la Segunda Reunión anual, se encontraban los siguientes temas:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Elaboración por parte de la Comisión Bicameral del reglamento del Parlamento de Mujeres de México. b) Presentar un informe sobre los trabajos de los dos últimos años de la Comisión Bicameral. c) Retomar las mesas temáticas de trabajo del Parlamento de Mujeres de México de 1998. <p>A falta de consenso, la 2ª Reunión Anual sólo se realizó conforme a la primera propuesta. Ni el reglamento ni las mesas temáticas fueron agenda de la Comisión Bicameral. En la Plenaria, se presentó el informe de actividades por parte de las legisladoras, sobre las diversas iniciativas presentadas y los eventos organizados por la Comisión, además de las intervenciones de representantes de la Asamblea Nacional de Mujeres para la transición Democrática.</p>

FUENTE: Elaboración propia con información de CONMUJER (1999); Comisión Bicameral Parlamento de Mujeres (1998); Comisión de Equidad y Género (2000); Cruz Muñoz (2000); Espinosa Torres (2000).

En la LVII legislatura, la interfaz socio-estatal de la red de política pública, se mantuvo como espacio para la cooperación pero también para la interacción asimétrica que produjo algunos conflictos. Durante la intervención de las organizaciones de mujeres en la Plenaria de la Segunda Reunión Anual (2000), se reprochó a la Comisión Bicameral la falta de cumplimiento a los acuerdos previos con las mujeres. Los señalamientos se centraron en que la falta de mecanismos institucionales para la participación de las

organizaciones, minimizaba la propuesta original del Parlamento a una Comisión Bicameral, donde su agenda se reducía a luchas por espacios de poder en la propia legislatura; incluso se señaló, que esta figura obstaculizaba cumplir con los objetivos para los que se creó el parlamento –consolidar la democracia, garantizar la participación y garantizar que la legislación incluyera la realidad de las mujeres-. Las organizaciones exigían el cumplimiento de los compromisos contraídos por los partidos políticos y la elaboración de un reglamento para que las iniciativas generadas por la sociedad civil fuesen consideradas efectivamente. Finalmente, hicieron un llamado para elaborar iniciativas, acompañadas de estrategias y alianzas con legisladores y partidos políticos, que tuvieran posibilidades de aprobarse y no sólo presentarse⁷⁰.

En respuesta a las organizaciones de mujeres y a manera de autocrítica, la Comisión de Bicameral en su balance de actividades del Parlamento de Mujeres de México al final de la LVII legislatura señaló:

De la reunión inicial presenciada por 1300 mujeres en la que se instaló la República de las Mujeres, a la Segunda Reunión Anual donde bajó considerablemente el número de participantes y finalmente a la última celebración protocolaria del Día Internacional de la Mujer del 8 de marzo de 2000, el ánimo ha decaído, la credibilidad en el evento se ha visto considerablemente menguada y lo que resta es hacer una reflexión seria en torno a la conveniencia de mantener viva esta instancia legislativa tal como fue concebida originalmente, como espacio idóneo para el análisis y debate de los asuntos que interesan a las mujeres mexicanas, y contribuir al impulso de leyes, programas, políticas públicas tendientes a su atención, así como fortalecer las relaciones de equidad entre mujeres y hombres (Comisión de Equidad y Género, 2000:145).

Para la red de política en torno a la agenda de género, el PMM fue un espacio que visibilizó la problemática de la desigualdad en las relaciones de género, en detrimento de los derechos y calidad de vida de las mujeres, además de que dejó expuesta la urgencia del establecimiento de reglas del juego, que permitieran a los actores sortear las rigideces de dinámicas establecidas y hacer de la construcción de agenda un proceso incluyente y efectivo.

⁷⁰ Estos reclamos fueron hechos a nombre de las organizaciones de mujeres por Ana María Hernández de Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Guadalupe López del Grupo de Educación Popular con Mujeres y Claudia Cruz de la Asamblea Nacional de Mujeres por la Transición a la Democracia. Parte de sus discursos se encuentra en Comisión de Equidad y Género (2000).

Desde la perspectiva institucionalista, como señalan Hall y Taylor (1998) y Farfán (2007), el mantenimiento y modificación del *statu quo* está referenciado a modelos institucionales ya existentes –reglas- que favorecen los intereses de unos actores sobre los de otros. En este sentido, a pesar de la transformación y apertura en la que se encontraba la Cámara de Diputados en la LVII legislatura, las dinámicas que enmarcaron las relaciones en la interfaz de nuestra red, no escaparon a la verticalidad, direccionamiento y control por parte de algunas legisladoras⁷¹.

Las diferencias entre legisladoras principalmente, imposibilitó el establecimiento de un bloque fuerte que empujara todos los temas de la agenda en el trabajo legislativo, por lo que a pesar de la trascendencia que tuvo la creación del Parlamento de Mujeres como espacio de interlocución, *interfaz socio-estatal* de la red, los resultados legislados no cubrieron las expectativas de la amplia mayoría como veremos en el siguiente apartado.

2.3.3 Fundando: iniciativas con perspectiva de género aprobadas durante la LVII legislatura.

El establecimiento de agenda realizado por las nuevas actoras en el espacio legislativo, se materializa cuando sus propuestas son aceptadas por la mayoría de los actores que cuentan con atribuciones para tomar decisiones respecto de la política; por ello nos centramos en las iniciativas con perspectiva de género que fueron aprobadas por el legislativo y obtuvieron la sanción positiva del Ejecutivo. Conforme a la base de datos utilizada para este trabajo, en la LVII legislatura se aprobaron tres iniciativas con perspectiva de género (Cuadro 5).

La agenda que esta legislatura logra posicionar, trajo consigo una modificación al *statu quo* legislativo de la política de equidad de género al fundar nuevas reglas del juego – formales e informales- así como para establecer políticas públicas para atender las temáticas o problemáticas específicas, producto de las relaciones de género.

⁷¹ Durante la LVII legislatura, la presidencia de la Comisión de Equidad y Género fue rotativa, lo que suscitó múltiples conflictos entre las diputadas presidentas pertenecientes al PRD y al PRI. El jaloneo por el reconocimiento como cabeza de la comisión influyó en la forma cómo estas diputadas se vinculaban con las organizaciones, de manera que pasaban de relaciones de colaboración muy horizontales a situaciones donde las legisladoras privilegiaban su autoridad, subestimando la capacidad y el papel de las organizaciones en la interlocución.

Cuadro 5. Reformas con perspectiva de género aprobadas por el Congreso y Publicadas en el Diario Oficial de la Federación 1997-2000

Nombre de la ley o reforma*	Fecha de presentación	Nombre de quien presenta	Fecha de Aprobación	Legislatura que la aprobó	Fecha de publicación en el D.O.F.	Enfoque de política**
Decreto del Ejecutivo y diputadas federales que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Civil para el D.F. en materia de fuero común y para toda la República en materia Federal; del Código de Procedimientos Civiles para el D.F.; del Código Penal para el D.F. en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero Federal, y del código de procedimientos penales para el D.F	6 de noviembre de 1997	Dip. Carolina O'Farril Tapia a nombre de todos los grupos parlamentarios y el Ejecutivo Federal	La Cámara de Diputados aprueba el 27 de noviembre de 1997 La Cámara de Senadores aprueba el 13 de diciembre de 1997	LVII	30 de diciembre de 1997	Enfoque de transformación de las relaciones de género o transversalidad
Decreto que expide la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	16 de diciembre de 1998	Dip. Sara Esthela Velázquez Sánchez (PRI) a nombre de la Comisión Especial de Equidad y Género	La Cámara de Diputados aprueba el 12 de junio de 1999 La Cámara de Senadores aprueba el 31 de agosto de 1999	LVII	3 de septiembre de 1999	Enfoque de transformación de las relaciones de género o transversalidad
Decreto que reforma el artículo 24 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	15 de diciembre de 1999	Senado de la República	La Cámara de Diputados aprueba el 29 de abril de 2000	LVII	15 de mayo de 2000	Enfoque de igualdad de trato

FUENTE: Elaboración propia con base en información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, en el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y en el Diario Oficial de la Federación.

* Corresponde al nombre del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación

** Se refiere al enfoque de política de igualdad de género conforme a la clasificación de Incháustegui (2007).

Uno de los primeros pasos para lograr que estas iniciativas con perspectiva de género sortearan el largo y complejo proceso legislativo, fue la conformación de una Comisión Especial de Equidad de Género al inicio de la legislatura. Esta comisión fue el primer espacio de apropiación de las diputadas, que aunque no tenía capacidad de dictamen, empezó a posicionarse en la vida de un Congreso en transformación⁷². Desde su

⁷² Si bien es hasta 1999 que se concreta la reforma a la Ley Orgánica del Congreso, desde el inicio de la LVII legislatura la nueva mayoría representada por el PAN, PRD, PT y PVEM en conjunto, inició una ambiciosa labor para crear un régimen interno acorde a la nueva realidad de la Cámara. Con ello, se buscaba fundamentalmente que todos los partidos se vieran obligados a construir consensos y que las nuevas reglas del juego dotaran de autonomía al poder legislativo, que en ese entonces estaba acotado por la hegemonía del Presidente de la República y su partido. De entrada, la Gran Comisión –conformada por legisladores del partido en el gobierno, que de manera unilateral tomaba las decisiones en la Cámara de Diputados- no pudo conformarse, ya que la ley exigía que un grupo parlamentario tuviera más de la mitad

creación, el 30 de septiembre de 1997, la comisión especial se constituyó en una Presidencia colegiada y rotativa, por cuatro y tres meses para los grupos parlamentarios de mayor y menor representatividad respectivamente (García V., 2004:99). La comisión especial se instala en octubre de ese mismo año con el objetivo de “proteger y garantizar la aplicación de los derechos de la mujer y fomentar una nueva cultura política basada en los principios que animan la inclusión de la equidad de género en la legislación y en los programas y políticas públicas de nuestro país” (Comisión de Equidad y Género, 2008:12). Ese espacio fue reflejo de la conformación plural de la propia Cámara de Diputados, en el que se reunieron posturas tanto de mujeres de izquierda con agendas progresistas, como de mujeres con perfiles más conservadores.

La Comisión Especial fue el espacio formal para la discusión de los diferentes asuntos relacionados con la desigualdad entre hombres y mujeres a nivel legislativo⁷³. La conformación de la comisión exigió un esfuerzo de comunicación y construcción de acuerdos entre las legisladoras para llevar adelante los temas, además del uso de estrategias tanto formales –prácticas tradicionales de la negociación dentro de la comisión-, como informales –prácticas para incluir en el debate a los grupos de mujeres organizados, atender sus propuestas, reconocer su experiencia en los temas en discusión y apoyarse de su cabildeo con las diferentes representaciones partidistas-, y éstas últimas marcaron una nueva forma de hacer la política de género.

“Las organizaciones sociales hicieron un trabajo extraordinario en su vinculación con nosotras para la agenda de género. Quienes realmente han impulsado avances en materia de género han sido las organizaciones civiles, las ONG's, cuyas preocupaciones y causas han sido retomados por los partidos y las han convertido en reformas legislativas” (Alicia Virginia Téllez, ex Diputada Federal).

La interlocución permanente entre legisladoras y organizaciones sociales ayudó a que las legisladoras superaran las trampas partidistas y se unieran para conseguir la aprobación de iniciativas con perspectiva de género; con lo anterior, la red visibilizó la alianza entre

de los diputados; así, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), que reunía a los coordinadores parlamentarios, se consolida como órgano de gobierno de la Cámara.

⁷³ Las legislaturas previas a la LVII, hicieron un trabajo importante a favor de la equidad de género desde las diversas comisiones existentes en la Cámara. Sin la existencia de una comisión particular para asuntos de género, el abordaje de esa agenda se realizaba en las comisiones que tenían relación con las temáticas donde había propuestas. De lo contrario, el tema simplemente no era objeto de debate.

las legisladoras y fue el soporte y legitimación de muchas de sus acciones. Así lo señalaron en entrevista:

“La participación de la sociedad y las organizaciones de mujeres fue fundamental, porque ahí ellas ayudaron a que los tres partidos grandes pudiéramos sentarnos a dialogar, siempre tuvimos el apoyo de organizaciones sociales y sindicales, de mujeres de la academia, etc.” (Patricia Espinosa, ex Diputada Federal).

Sin la presencia de esa red, una comisión que no tenía capacidad de dictamen de las iniciativas difícilmente hubiera logrado la aprobación de las tres reformas tanto en las comisiones correspondientes como en el pleno y finalmente obtener el veto favorable del ejecutivo. Las diputadas de la LVII legislatura, en entrevista enfatizaron el papel de las organizaciones sociales vinculadas al proceso legislativo:

“En ese momento había un movimiento social muy fuerte de mujeres, yo tuve muchísimo apoyo. Todo lo que hicimos fue producto del respaldo externo, sin ese respaldo en la Cámara no haces absolutamente nada y aquí hubo mujeres claves que estuvieron permanentemente apoyando” (Alma Vucovich, ex Diputada Federal).

Por otro lado, a fin de estructurar la relación de las legisladoras con los grupos organizados y con otras legisladoras del país, esta legislatura fue pionera en la creación de espacios de interlocución plurales. A pesar de la falta de acuerdo para institucionalizar el PMM -nodo e *interfaz* socio-estatal de nuestra red-, la creación de ese espacio otorgó dinamismo y visibilidad a la agenda de género, fue un ejercicio de ciudadanía para las mujeres y dejó huella en la experiencia de la Cámara de Diputados así como en la vida de las organizaciones sociales, que en la siguiente legislatura buscarían retomar el espacio y seguir siendo establecedoras de agenda.

Estos hechos corresponden a los cambios en las reglas del juego logrados durante la LVII legislatura, por un lado, como reglas formales: 1) la creación de la Comisión Especial de Equidad y Género que implicó redistribuir posiciones y facultades al interior de la Cámara de Diputados, para la atención de la problemática de género, y 2) la creación de la Comisión Bicameral Parlamento de Mujeres, como instrumento para regular el proceso de interlocución e intercambio en la red de legisladoras y organizaciones sociales sobre la agenda de género. Por otro lado, las reglas informales

que marcaron este periodo estuvieron dadas por 1) el acuerdo implícito entre las legisladoras para avanzar en la agenda de género a pesar de las diferencias partidistas que las separaban, y 2) la apertura de canales informales a las organizaciones para cabildear, con legisladores en lo individual y con los grupos parlamentarios, a favor de la agenda de género impulsada por las legisladoras.

Además de creación de la comisión especial, en este periodo se logró la aprobación de dos reformas más. La primera, la reforma en materia de violencia familiar tuvo como objetivos, en términos generales, disuadir y castigar las conductas que generen violencia física y síquica en la familia, crear medidas normativas en favor de las víctimas y propiciar que las autoridades establezcan mecanismos de prevención, combate y erradicación de la misma. Se incorpora la definición civil de violencia intrafamiliar y se establece ésta como causal de divorcio y pérdida de la patria potestad. Además se incorpora en el Código Penal la definición de violencia intrafamiliar como delito y se sanciona con mayor penalidad el abuso sexual cometido por familiares. Esta reforma fue producto de un esfuerzo conjunto de las diputadas y senadoras de la LVII legislatura, pero también del trabajo realizado por la LVI legislatura que prácticamente dejó lista la iniciativa para su aprobación. Esta reforma está fundamentalmente dirigida a crear políticas públicas con enfoque de transformación de las relaciones de género, en la medida en que se propone modificar las conductas que generan violencia en la familia a través de las distintas sanciones civiles y penales. Por otro lado, esta reforma se considera la primera en materia de derecho a una vida libre de violencia para las mujeres en nuestro país.

La segunda temática legislada, fue la reforma a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). El objetivo de esta reforma fue extender los beneficios de la seguridad social a los esposos de las mujeres trabajadoras, de la misma manera en que estaba estipulado que las esposas de trabajadores varones tenían derecho a estos beneficios. En enfoque de la política que se establece con esta reforma es el de igualdad de trato, puesto que plantea la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, como garantía de igualdad de un derecho laboral sin

distinción de sexo. Este tipo de reforma se extendería posteriormente a otros ordenamientos en materia de seguridad social.

El hecho de que los temas que atañen a estas reformas hayan sido objeto de los pactos firmados previamente las entre organizaciones de mujeres y los partidos políticos y que hayan sido ampliamente discutidos e impulsados por las organizaciones de la sociedad civil durante el Parlamento de Mujeres de México en 1998, favorecieron su aprobación.

2.3.4 Vetos formales y redes: gobernanza para dejar huella en la agenda de género durante la LVII legislatura.

Los cambios acontecidos durante el periodo de ejercicio de la LVII legislatura (1997-2000) han sido nodales para la agenda de género. El proceso de consolidación democrática iniciado en esa época generó un cambio institucional en el poder legislativo, que favoreció el debate de la agenda de género y su colocación como tema de la agenda legislativa. La modificación de las reglas formales para crear un espacio institucional donde se abordara la problemática de género –comisiones- fue un paso trascendental para el cambio del estatus legislativo de la política nacional a favor de la equidad, reflejado en el reconocimiento de esa problemática como asunto de interés público. Sin embargo, los cambios más importantes se dieron en el plano de los arreglos informales que posibilitaron la coexistencia de actores con veto y redes, en la discusión y negociación de la agenda de género, así como la adopción de una temática potencialmente legible, consensada al margen del conflicto entre posturas de izquierda y de derecha. Estos arreglos no formalizados moldearon el juego político en el que se negoció y estableció la base de la política de género.

Al analizar esta legislatura a la luz de la tesis de los jugadores con veto, el proceso de establecimiento de agenda legislativa de género rebasa los planteamientos de Tsebelis (2006). En principio, los actores involucrados en ese proceso no fueron únicamente actores con veto formal ni tampoco fueron pocos; al contrario, los múltiples actores sociales con demandas pro equidad de género participaron activamente para incorporar sus intereses y aportaron todos sus recursos para influenciar la toma de decisiones. Por otro lado, la atención a la problemática de género no era parte de la agenda ni de las

preferencias de todos los actores, por lo que el proceso no estuvo exento de resistencias a adoptarla como asunto de interés público; nuevamente, los actores sociales de la red tuvieron un papel decisivo al potenciar la capacidad de negociación y consenso de las legisladoras para lograr la aprobación de sus iniciativas con perspectiva de género. Lo anterior llevó a que de no tener prácticamente alguna referencia a la problemática de género en la legislación, se concretan la voluntad para establecer políticas con enfoque de género creando espacios y definiendo responsables.

El consenso para establecimiento de agenda de género legislativa durante los primeros años del proceso de consolidación democrática, fue detonado por la coyuntura crítica señalada en este apartado. El contexto complejo en el que tanto los actores con veto y las redes lograron mediar intereses y demandas, da cuenta de que los procesos de gobernanza no son imposibles. La flexibilidad requerida para adaptar el diseño institucional a la intervención social e incorporar el consenso ciudadano como fuente de legitimidad de las decisiones legislativas, fue potenciada por el momento histórico que permitió transformar los buenos propósitos y los compromisos a favor de la equidad entre mujeres y hombres en realidades materializadas en leyes y reformas.

La coyuntura, además de ser un potenciador de cambios institucionales, posibilitó el establecimiento de una agenda *fundante*, que en términos de la literatura institucional-histórica marca un patrón dependiente en los temas de la agenda de género legislativa. Pierson y Skocpol (2002:17) argumentan que desde el análisis histórico, los pasos en una secuencia son irreversibles, en el sentido de que las alternativas perdedoras son eliminadas del rango de opciones posibles; en este sentido, el consenso de la agenda de género detonado por la coyuntura fue posible en temas que no separan ideológicamente, los cuales suelen estar constantemente en las iniciativas aprobadas, mientras que los temas no consensados por contener valoraciones ideológicas poco compartidas, fueron eliminados de las alternativas potencialmente legislables y con el transcurso del tiempo, se han convertido en temas prácticamente inalcanzables. En este contexto, las redes fueron un factor determinante tanto para visibilizar la posibilidad de alianzas y acuerdos como para constatar la dificultad de incorporar ciertos asuntos a la agenda.

Los temas consensados desde la LVII legislatura, surgidos principalmente de arreglos informales de las redes, como las agendas de los pactos con los partidos políticos y la agenda del Parlamento de Mujeres, se mantendrán en la agenda de las siguientes legislaturas con la misma fuerza porque son de temas que no separan ideológicamente a los actores involucrados, mientras que otros temas –definidos como no negociables políticamente- no sólo no son objeto de legislación sino que su presencia en el debate de la agenda produce conflicto y fragmentación.

2.4 Nuevos pactos: acuerdos plurales de cara a las elecciones federales del año 2000.

Al igual que en el pasado proceso electoral, en el año 2000 las organizaciones de mujeres llamaron a construir alianzas entre los partidos políticos para el avance de la agenda de género; esto permitiría que independientemente de los resultados en las elecciones federales para la renovación del Congreso de la Unión en su totalidad y del cambio en el gobierno federal, el tema de las mujeres permaneciera como asunto de interés público y las reglas conforme a la política de equidad se establecieran de manera definitiva. Algunas organizaciones como Mujeres y Punto, Mujeres en lucha por la democracia, Ciudadanas en lucha y DIVERSA, creadas en la década de los 90', se incorporaron al proceso electoral del año 2000 a través de la vigilancia y promoción del voto y lograron negociar con los partidos políticos algunos espacios de representación popular (García A., 2002:362), pero principalmente fueron impulsoras de la firma de dos nuevos pactos entre organizaciones de la sociedad civil y mujeres de los partidos para que al llegar al Congreso se continuara legislando a favor de la equidad de género.

2.4.1 La agenda del Pacto entre Mujeres: hacia una agenda legislativa y de gobierno por la equidad.

El 22 de junio del año 2000, en el Centro Cultural José Martí de la Ciudad de México, se llevó a cabo un encuentro entre candidatas y organizaciones civiles⁷⁴ llamado “Pacto

⁷⁴ Las organizaciones que convocaron a este pacto fueron: Acción Educativa por la Salud Sexual, A.C.; Acción Ciudadana por la Tolerancia, A.C. (ACTO); ADIVAC; AEQUUS-Jóvenes para la igualdad A.C.; Afluentes, S.C.; Amigos contra el Sida; Aprendo, me divierto y sigo viviendo UGA, A.C.; Asamblea Nacional de Mujeres para la Transición Democrática; Asociación Mexicana de Educación Sexual A.C.; Asociación mexicana de Profesionales en Educación y Salud Sexual, A.C.; Asociación para el Fomento a la Salud y Planificación Familiar, A.C. Puebla; Asociación Queretana de Educación para la Sexualidad, A.C. (AQUESEX); Asociación Regional Sureste contra el Sida; Ya Ax Che Médica Yucatán; Asociación

entre Mujeres: hacia una agenda legislativa y de gobierno por la Equidad”, con el objetivo de construir una relación de corresponsabilidad entre los órganos legislativos y de gobierno y la ciudadanía bajo los principios de pluralidad, diálogo, inclusión y respeto.

Los 13 puntos de la agenda del Pacto entre Mujeres: hacia una agenda legislativa y de gobierno por la Equidad fueron:

1. **Presupuesto público e institucionalización del enfoque de género.** Aumentar el presupuesto federal para el desarrollo de políticas en beneficio de las mujeres y las niñas en instituciones del sector público; asignar presupuesto suficiente para la

Sonorense para la Salud Reproductiva, A.C. Hermosillo, Son.; Ave de México; Balance Red de Mujeres Jóvenes; Barra Chiapaneca de Abogadas; Campaña por la Vigencia del Laicismo; Católicas por el Derecho a Decidir; Causa Ciudadana; Centro de Asesoría y Desarrollo entre Mujeres, A.C. de Cuetzalan, Puebla; Centro de Capacitación para el Desarrollo Comunitario, A.C. (CECADEC); Centro de Capacitación y Apoyo Sexológico Humanista A.C. (CECHACH); Centro de Desarrollo Jocotepec, A.C. (CEDEJO); Centro de Estudios para el Desarrollo Rural, A.C.; Centro de Investigaciones en Salud de Comitán, CONSAR Comitán, Chiapas; Centro de Mujeres A.C., La Paz B.C.; Ciudadanas en Movimiento por la Democracia; Clóset de Sor Juana; Colectivo Atabal; Colectivo contra la Violencia Intrafamiliar de Chiapas (COVIAC); Colectivo de Jóvenes de DIVERSA; Colectivo de Mujeres y Hombres por los Derechos Sexuales A.C. (CODESEX); Colectivo Feminista, Cihuatlahualli; Colectivo la Puerta negra, Chiapas; Colectivo al Salario al Trabajo Doméstico, educación y crianza de hij@s (COLSAR 2000); Comisión de Mujeres de la Asamblea de Barrios de la Ciudad de México; Comisión de Mujeres de la Asamblea de Barrios Patria Nueva; Compañeros en Ayuda Voluntaria Educativa, A.C.; Colectivo de Mujeres en el Arte (COMUARTE); Consorcio para el Diálogo parlamentario y la Equidad; Convergencia por la Democracia; Colectivo de Hombres por Relaciones Igualitarias, A.C. (CORIAC); Chiltak, A.C., Chiapas; Defensoras Populares; Democracia y Sexualidad, A.C. (DEMYSEX); DIVERSA Agrupación Política Nacional; El Armario Abierto S.A. de C.V.; El Lugar de la Tía Juana, A.C.; ELIGE Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos; Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C.; Equipo de promoción de la Salud Comunitaria, A.C.; Foro nacional de Mujeres y Políticas de Población; Fundación Chiapaneca para la Salud Integral APIS, A.C.; Fundación Mexicana para la Planeación Familiar, A.C. (MEXFAM); Fundación para la Equidad; Grupo de Educación Popular con Mujeres, A.C. (GEM); Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE); Grupo Gandhi de Educación Sexual; Grupo Interdisciplinario de Sexología, A.C. (GIS); Guanaxhii Guendabani, A.C.; Instituto Mexicano de Investigación en Familia y Población, A.C. (IMIFAP); La Manta de México; MUTUAC-MAS; Marcha Mundial de Mujeres 2000-Mujeres; Mujeres en Acción por México, A.C.; Mujeres en Lucha por la Democracia Agrupación Política Nacional; Mujeres para el Diálogo; Milenio Feminista; Modemmujer; Mujeres y Punto Agrupación Política Nacional; Patlatonalli Guadalajara, Jal.; Prosalud Sexual y Reproductiva, A.C.; Prosexhum; PRT-Convergencia Socialista Agrupación Política Nacional; Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos; Red Nacional de Abogadas; Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC); Red Nacional de Psicoterapeutas (RENAPSI); Red por la Salud de las Mujeres del D.F.; Salud y Género, A.C.; Servicio, Desarrollo y Paz, A.C. (SEDEPAC); Salud Integral para la Mujer A.C. (SIPAM); Tahis Consultoría en Desarrollo Social S.C.; Unidad de Atención Sicológica, Sexológica y Educación para el Crecimiento Personal, A.C.; Yoacihuatl A.C.; Alaide Foppa; Comunicación e Información de la Mujer A.C. (CIMAC); CIMAS; Organización de Mujeres Mexicanas en contra de Abusos Médicos (DOFAM); GIMTRAP; Mujeres Guerrerenses por la Democracia; Milenio Feminista de Guerrero; Grupo de Empleadas del Servicio Doméstico La Esperanza; Kinal Ansetik; Mujeres Carmelitas D.F.; Letra S y Sindicato de Trabajadores de la Jornada (SITRAJOR).

creación, fortalecimiento y ampliación de cobertura de los Institutos de la Mujer; abrir espacios de toma de decisión en la administración pública para las mujeres.

2. **Derecho a una vida libre de violencia.** Incorporar en las legislaciones locales los avances contenidos en la reforma contra la violencia sexual y familiar de 1997; promover la capacitación en perspectiva de género al personal de instituciones de administración e impartición de justicia; asegurar la protección y apoyo a las mujeres víctimas de violencia.
3. **Políticas sociales.** Impulsar políticas sociales en materia de educación, salud, vivienda y capacitación para el trabajo o la obtención de ingresos en beneficio de las mujeres; garantizar el acceso a la información para la gestión y oferta institucional para las mujeres en esos rubros.
4. **Por el respeto a los derechos sexuales y reproductivos.** Defender el derecho de mujeres y hombres a decidir el número y espaciamiento de sus hijos en plena libertad; favorecer la adopción y métodos anticonceptivos científicamente probados; incorporar la educación sexual en una reforma integral a las leyes de educación; incluir en los Códigos de Procedimientos Penales los mecanismos para garantizar el derecho a la interrupción del embarazo por violación y las otras causales no punibles; legislar para impedir la expulsión de mujeres en las escuelas a causa del embarazo y garantizar la continuidad de sus estudios.
5. **Participación política y ciudadana.** Reformar el COFIPE para garantizar la obligatoriedad a los partidos políticos de cumplir la cuota de género; promover figuras legales de participación ciudadana que aporten a la construcción de un sistema de democracia participativa; promover la creación de medidas para ciudadanizar la revisión de la cuenta pública, la fiscalización de recursos y la rendición de cuentas de los servidores públicos.
6. **Comisiones de Equidad y Género.** Fortalecer el quehacer de las comisiones de equidad y género a nivel federal y local; promover la perspectiva de género como eje transversal de todas las comisiones del Congreso Federal y los Congresos Locales; crear consejos consultivos en esas comisiones, conformados por mujeres de todos los sectores sociales; revisar y dar seguimiento a la Comisión Bicameral del Parlamento de Mujeres.

7. **Defensa del Estado Laico.** Promover iniciativas de ley que defiendan y fortalezcan el estado Laico,
8. **Derecho a la No Discriminación.** Elevar a rango constitucional la no discriminación por razón de sexo, embarazo, etnia, edad, discapacidad, estado de salud, diversidad sexual, estado civil, posición política, creencia religiosa, etc.; penalizar actos discriminatorios; reconocer en los códigos civiles la existencia de distintos tipos de familia incluyendo las uniones de hecho; impulsar leyes que eliminen el lenguaje sexista y homofóbico; dar respuesta social al VIH-Sida.
9. **Distribución equitativa de las responsabilidades familiares.** Aumentar la cantidad de guarderías y centros de desarrollo infantil; otorgar apoyos para su establecimiento en centros laborales públicos y privados; Regular los derechos y responsabilidades familiares con equidad entre hombres y mujeres.
10. **Fortalecimiento del federalismo.** Fortalecer la autonomía de Estados y Municipios en términos financieros y económicos.
11. **Derecho a la libre expresión y a la información.** Reglamentar el derecho a la información; pugnar por la difusión masiva de los avances en materia legislativa y de políticas públicas a favor de las mujeres; promover el reconocimiento y visibilidad de la lucha del movimiento feminista y de de mujeres en la historia, en la legislación y en las acciones de gobierno.
12. **Trabajo.** Eliminar del examen de ingravidez y el despido o negación del empleo por embarazo, discapacidad y edad; ampliar la cobertura de la seguridad social para mujeres trabajadoras; eliminar la discriminación, hostigamiento y violencia sexuales en los centros de trabajo; reconocer el trabajo doméstico como contribución al PIB; crear licencias paternas por razones de nacimiento o cuidado de hijos e hijas.
13. **Compromisos Internacionales.** Difundir y cumplir los acuerdos internacionales ratificados por México; garantizar la representatividad de la sociedad en las delegaciones mexicanas en los actos internacionales.

Alrededor de 400 candidatas de todos los partidos políticos a puestos de en el Congreso de la Unión y en los Congresos Locales, con excepción del Partido Acción Nacional (en ese entonces en Coalición llamada Alianza por el Cambio), se comprometieron a defender los la agenda de la sociedad civil en caso de ser favorecidas con el voto, así

como a impulsar políticas públicas que fortalezcan el ejercicio ciudadano de las mujeres en igualdad de condiciones (CIMAC, 22 junio de 2000).

2.4.2 La agenda del Congreso Nacional de Mujeres “Hacia la Reforma del Estado con Equidad de Género”.

Pasadas las elecciones en julio de 2000, la Presidencia de la República había sido ganada por la Alianza por el Cambio encabezada por el panista Vicente Fox, mientras que por segunda ocasión consecutiva ningún partido político obtuvo la mayoría en el Congreso. Este nuevo escenario representaba serias preocupaciones para las organizaciones de mujeres, particularmente por no contar con el compromiso del Partido Acción Nacional para adoptar la agenda de las mujeres.

En este contexto, del 28 al 30 de septiembre de 2000 se llevó a cabo el Congreso Nacional de Mujeres, a convocatoria de organizaciones y partidos políticos⁷⁵. Al evento llegaron más de 1300 mujeres de todo el país, principalmente congresistas locales y

⁷⁵ La convocatoria al Congreso Nacional de Mujeres está suscrita por las siguientes organizaciones y partidos: Coordinación Nacional de Organizaciones Civiles de Mujeres “Milenio Feminista”; Comité de la Diversidad Sexual; Mujeres en Lucha por la Democracia, APN; Mujeres y Punto, APN; Red de Mujeres Sindicales; Mujeres de Coahuila, A.C.; Causa Ciudadana, APN; Asociación de Economistas Mexicanas, A.C.; Defensoras Populares, A.C.; Mujeres Liberales Revolucionarias, A.C.; El Clóset de Sor Juana, A.C.; Nueva Generación de Jóvenes Lesbianas; Fracciones Democráticas del SNTE; Fundación Arcoiris, A.C.; Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, S.C. (CEDEN); Grupo de Educación Popular con Mujeres, A.C.; Coordinación Nacional de Mujeres del Frente Auténtico del Trabajo; Fundación Soluciones Humanas Inteligentes, A.C.; Ciudadanas Unidas por la Equidad, A.C. (CUE); Unión Mexicana para la Promoción y Desarrollo de la Cultura Física, el Deporte, la Recreación y las Ciencias Afines, A.C.; DECA Equipo Pueblo, A.C.; Red Ciudadana de Ajuste Estructural; Frente Amplio de Acción Popular (FRAAP) Comisión de la Mujer; Revista ADANes; GESS-Género, Ética y Salud Sexual, A.C.; AVE de México, A.C.; CASA en México (Citizen Assesment Structural Adjustment); Conferencia Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras del Hogar, Sede México; Otoño Plus, A.C.; Mujeres para el Diálogo, A.C.; Red Nacional Género y Economía; Marcha Mundial de Mujeres en México; Red de Centros Regionales CAMT, A.C., Chihuahua, PROCADES, S.C. Coahuila, CEREMUBA, Guanajuato, CECAMO, Oaxaca y CADEM, Puebla; Foro Femenino, A.C.; Organismos Civiles de la Asamblea Nacional de Mujeres por la Transición a la Democracia; Sociedad de Colonias Populares de Acapulco, A.C.; Sindicato de Financiera Nacional Azucarera; Secretaría de Acción para la Mujer de la UNAM; Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del D.F.; Sindicato Mexicano de Electricistas (SME); Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana; Sindicato Único de Trabajadores de Serfín; Secretaría de Equidad y Género de la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios; Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social; SEDEPAC, A.C.; Sindicato de Trabajadores del Colegio de Bachilleres; Sindicato de Trabajadores del Banco de Crédito Rural Centro-Sur; Espacio, A.C.; Red de Género y Medio Ambiente; Red Nacional de Promotoras y Asesoras Rurales; Partido de la Revolución Democrática (PRD); Partido del Trabajo (PT); Convergencia Socialista (PRT); Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional.

federales del PRI, PRD y de último momento del PAN⁷⁶, así como organizaciones civiles del movimiento de mujeres (Del Valle, 2000). Los objetivos de este Congreso fueron: a) contribuir a un proyecto de nación traducido en un Estado moderno, libre, democrático equitativo, laico e incluyente que fomente el respeto a la diversidad, el ejercicio pleno de la ciudadanía y de los derechos humanos; b) impulsar la agenda feminista y del movimiento amplio de mujeres frente a los tres poderes de gobierno en el nivel federal, estatal y municipal, y c) construir un espacio plural de convergencia y causas comunes, articulado nacionalmente para la movilización de la sociedad y el impulso de iniciativas y acciones que favorezcan el avance de la agenda de género y evite retrocesos en la participación equitativa de las mujeres.

Los Resolutivos Especiales⁷⁷ conforman la agenda surgida de este Congreso y se refiere a los siguientes temas:

1. En materia de **Reforma del Estado**. Se plantea la participación del Congreso Nacional de Mujeres en la mesa de Reforma del Estado del Congreso de la Unión para incidir en la incorporación de los conceptos de equidad y justicia social, igualdad de oportunidades para mujeres y hombres y promoción de políticas públicas integrales con enfoque de género.
2. En materia **laboral**. Demandan la revalorización del trabajo de las mujeres tanto en el ámbito público como en el privado para elevar el nivel salarial, erradicar todo tipo de discriminación y violencia en la esfera del trabajo y modificar la política laboral. Además, se pronuncian por la integración de una Comisión de Trabajo con la participación de mujeres sindicalistas que participen en la incorporación de propuestas de reforma a la Ley Federal del Trabajo.
3. En materia de **presupuesto**. Se pronuncian por la incorporación del enfoque de género en la planeación del desarrollo nacional y en el Presupuesto de Egresos de la Federación y los que los recortes al gasto social no afecten las asignaciones presupuestales destinadas a la política social que beneficia a las mujeres.
4. En materia del **organismo de mujeres**. Resuelven impulsar de manera inmediata la creación del Instituto Nacional de las Mujeres como un organismo rector para la

⁷⁶ Las militantes del Partido Acción Nacional arribaron al Congreso Nacional de Mujeres encabezadas por Margarita Zavala, integrante del equipo de transición del presidente electo, Vicente Fox, en el área de políticas públicas para las mujeres, así como por la Senadora Cecilia Romero.

⁷⁷ El texto completo se encuentra en Sonia del Valle, 2000, pp.58-59.

equidad de género. Este organismo debería ser una entidad pública descentralizada con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como con autonomía de gestión.

5. En materia de **acceso a candidaturas**. Proponen a los partidos políticos una reforma al Código Federal Electoral para que se establezca la obligatoriedad a los partidos políticos de que en sus candidaturas a puestos de elección popular, tanto propietarios como suplentes, no exista la representación de más de un 70% de un mismo sexo, debiéndose establecer el procedimiento para lograr el cumplimiento de dicha norma.
6. En materia de **derechos humanos de las mujeres**. Se pronuncian por la instrumentalización de mecanismos legales sobre los acuerdos internacionales firmados y ratificados por el gobierno Mexicano para que sean respetados los derechos humanos de las mujeres.
7. Para el **seguimiento de este Congreso**. Se resuelve crear una Red Nacional de Mujeres Congresistas que incluya a todas y cada una de las organizaciones civiles, políticas y sociales que participan en el Congreso Nacional de Mujeres, para dar seguimiento y continuidad a las estrategias y resolutivos que emanaron de él.

Además de los resolutivos anteriores, durante el Congreso se abordó el tema del aborto, cuyo resolutivo no se incluyó por falta de consenso. A pesar de que el tema no estaba incluido en los documentos base de las mesas de trabajo de salud ni de derechos sexuales y reproductivos, las congresistas del PRD y feministas propusieron la despenalización total del aborto; ello generó que las militantes del PAN, así como la Asociación Nacional Cívica Femenina (ANCIFEM), organización afín a este partido, se manifestaran en contra y pidieran en las mesas mencionadas que se marcara el disenso. Las mujeres del PRD, algunas del PRI y las organizaciones feministas señalaron que era preciso discutir el tema y llegar a algún tipo de acuerdo; así que a pesar de la negativa de las panistas, el 75% de las participantes aprobó demandar que las instituciones de salud respeten y garanticen los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, que se garantice en casos de violación la información al respecto y se proporcione la anticoncepción de emergencia y se despenalice el aborto (Del Valle, 2000).

Finalmente, el Congreso Nacional de Mujeres en su declaración política manifestó que a pesar de las diferencias ideológicas era posible construir nuevos escenarios de

coincidencia, diálogo y respeto a los disensos, de manera que la participación responsable y comprometida de las mujeres sea una contribución al desarrollo y a la democracia del país.

La presencia de mujeres del equipo de transición del presidente electo en este Congreso, significó el principio de una participación activa, en la red de política pública en torno a la agenda de género, por parte tanto de las legisladoras panistas como las organizaciones afines a dicho partido. Quedó claro que los temas de mayor conflicto y disenso serían aquellos relacionados con la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, como lo había sido siempre, excepto que esta vez el grupo que rechazaba estos temas de la agenda feminista, estaba más fortalecido; sin embargo, a pesar de ese disenso, existía acuerdo en muchos otros temas de la agenda de género⁷⁸.

Las mujeres panistas en este espacio, a pesar las integrantes del movimiento feminista, marcaron una diferencia en su forma de participación posicionándose como actoras importantes para el avance de la agenda. En el nuevo escenario, pertenecer o ser afín al partido en el gobierno, fue un medio de empoderamiento para las organizaciones de derecha, que aprovecharían ese espacio para tratar de que sus agendas fueran tomadas en cuenta a la hora de debatir los temas de la agenda de las mujeres.

2.5 Segunda coyuntura crítica: cambios en la red y mantenimiento de la agenda fundante.

En el año 2000 la nueva coyuntura política en México tuvo implicaciones para la red de política pública en torno a la agenda de género. La existencia de compromisos por parte de los partidos políticos previo a las elecciones para renovar el Congreso de la Unión, permitió nuevamente a las organizaciones de mujeres ser partícipes de la construcción de agenda y las mantuvo como interlocutoras en el debate de los temas a favor de la equidad de género. A pesar de las diferencias en torno a las reglas que estructuraban la interrelación entre las organizaciones y las legisladoras, el mantenimiento de la *interfaz*

⁷⁸ Al finalizar este Congreso, Margarita Zavala señaló que “el PAN está dispuesto a ir a todos los congresos y foros que se realicen a favor de la mujer y de la planeación del país. Las mujeres del PAN estamos obligadas a sentarnos a dialogar, a sacar consensos y a unirnos en muchas cosas que son prioridad para la mujer en México y por lo tanto para el PAN. Espero que con el tiempo se logren discusiones para hacer a un lado lo que desune y sólo abordar lo que une” (Triple Jornada No. 27, 6 de noviembre de 2000).

socio-estatal aseguraba a las organizaciones mantenerse cercanas a un proceso de debate y discusión de los temas de su interés, con la posibilidad de seguir influyendo en la agenda de las legisladoras para la aprobación de iniciativas con perspectiva de género – tal como había sucedido en la LVII legislatura- pero esta vez, con la pretensión de institucionalizar el Parlamento de Mujeres a través de reglas claras.

En esta sección analizamos los cambios que la coyuntura trajo consigo en la red de política en torno a la agenda de género. Sin duda, los cambios en el gobierno y en la legislatura se vieron reflejados en la red en términos de la llegada de nuevos actores con agendas muy disímiles a las de los actores originales. Esto produjo una serie de conflictos al interior de la *interfaz socio-estatal* de la red de política, en la medida en que las diferencias ideológicas y su radicalización, dificultaron el mantenimiento de la interlocución.

Por otro lado, también analizamos el proceso que tuvo lugar en el legislativo para completar la agenda *fundante* de equidad de género, a través de las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales y la creación del Instituto Nacional de las Mujeres. Particularmente estas dos reformas respondieron a demandas históricas del movimiento de mujeres, en términos de la creación de acciones afirmativas para posibilitar el arribo de más mujeres a espacios de representación política y la institucionalidad del género en las políticas públicas a raíz de la creación de un órgano del Estado con atribuciones y recursos.

2.5.1 Las organizaciones de mujeres frente al nuevo contexto nacional.

En el año 2000, por primera vez en la historia reciente de nuestro país, el poder presidencial sería transferido de un partido a otro por la vía de las elecciones. El candidato de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox Quesada, militante del Partido Acción Nacional y ex gobernador de uno de los Estados más conservadores del país – Guanajuato-, se alzaba como Presidente Electo de la República, en unas elecciones cuyos resultados preliminares fueron reconocidos por todos los actores políticos relevantes, incluido el presidente Ernesto Zedillo (Casar, 2001:394).

El resultado del proceso electoral dejaría a las organizaciones de la sociedad civil con expectativas e incertidumbres. La contradicción entre la intolerancia y el conservadurismo de los gobiernos panistas en los Estados y las promesas de campaña del presidente electo fueron tema central de debate durante los días siguientes a la elección. Para muchas organizaciones –particularmente aquellas de mayor afinidad ideológica con el nuevo gobierno panista- el nuevo gobierno abría la posibilidad de entablar una nueva relación con el poder público y ser plenamente reconocidas en el nuevo régimen. Sin embargo, para las organizaciones feministas la cuestión era de incertidumbre, pues la posición de la derecha mexicana en el ámbito cultural, la trayectoria del propio Fox, el desempeño de los gobiernos estatales panistas en relación con sus temas no parecía constituir un antecedente promisorio (Rabotnikof, 2001:305).

En este contexto, la relación de las organizaciones de la sociedad civil con el nuevo gobierno tendría que ser diversificada según las diferentes percepciones sobre el alcance de su autonomía (en relación a los partidos políticos y al gobierno), sus filiaciones ideológico-políticas previas, su capacidad de interlocución, el alcance de sus respectivos públicos, su consolidación organizativa, sus fuentes de financiamiento y con el mayor o menor radicalismo extra-institucional de sus discursos (Rabotnikof, 2002:33). Para las organizaciones de mujeres, la relación con el nuevo gobierno tenía que partir de la creación de nuevas estrategias que dieran lugar a la interlocución, porque ideológicamente la agenda de estas organizaciones es más coincidente con la izquierda progresista. En su momento, Josefina Chávez de Ciudadanas en Movimiento por la Democracia, señaló que el triunfo de Fox “significaría un reagrupamiento para las mujeres del movimiento feminista y una redefinición de estrategias”; por su parte, Cecilia Loría ex dirigente de Causa Ciudadana señaló que la primera preocupación para las feministas es el hecho de que Fox jamás tuvo una postura clara respecto a asumir compromisos de género (CIMAC, 2 de julio de 2000).

Aunque en la plataforma de campaña del entonces candidato Vicente Fox, el tema de la igualdad de oportunidades y la promoción de una sociedad igualitaria ocupaban un lugar predilecto, la brecha entre el discurso electoral y la posibilidad de construir consensos entre un ejecutivo sin experiencia y un legislativo plural producían mayor incertidumbre

a las organizaciones. Al conocerse el resultado de la elección, mujeres representativas del movimiento feminista mexicano expresaron que tenían un sentimiento encontrado, “finalmente saldrá el PRI del poder, 71 años después, lo que es un hecho histórico, pero el ascenso del Partido Acción Nacional al poder pone en peligro real la agenda feminista y los avances conseguidos por las mujeres en el terreno internacional, los derechos reproductivos y la cultura progresista de la sexualidad” (CIMAC, 2 de julio de 2000).

Respecto de la conformación en el Legislativo, la situación no era distinta. En la Cámara de Diputados, el PAN obtuvo 206 curules, 211 fueron para el PRI, 50 para el PRD, 17 para el PVEM, el PT obtuvo 7, 4 para Convergencia Democrática, 3 para el Partido de la Sociedad nacionalista y 2 para el Partido Alianza Social. Por su parte, el Senado de la República se integró con 46 senadores del PAN, 60 del PRI, 15 del PRD, 5 del PVEM, 1 para el PT y 1 para Convergencia Democrática (Casar, 2001).

La LVIII legislatura se instaló el 1° de septiembre de 2000 bajo un nuevo régimen interno según lo previsto en la nueva ley Orgánica del Congreso aprobada por la LVII legislatura. Esta ley contenía a la Comisión de Equidad y Género como una comisión ordinaria con atribuciones para elaborar dictámenes, opiniones, informes y resoluciones en las materias de su competencia. Un mes antes de la instalación del Congreso, se realizó un encuentro entre las diputadas de la Comisión de Equidad y Género de la LVII legislatura y las diputadas electas, con el objetivo de intercambiar experiencias de trabajo mediante una entrega-recepción simbólica de las acciones realizadas por la Comisión saliente y los asuntos pendientes en materia de equidad de género⁷⁹. En este encuentro participaron también las organizaciones de mujeres, que durante los últimos tres años habían tenido un papel activo en la discusión de la agenda de género abordada por el legislativo.

A manera de estrategia durante el periodo de transición de la LVII a la LVIII legislatura, las organizaciones de mujeres dieron seguimiento y se hicieron invitar a cada reunión entre las diputadas salientes y las diputadas electas. Su expectativa era que al mantener

⁷⁹ Dado que no existe memoria escrita de este encuentro de diputadas federales de las LVII y LVIII legislaturas, la información sobre esta reunión fue obtenida de las notas personales de la Dra. Mercedes Barquet tomadas durante su participación como invitada a ese evento celebrado el 9 y 10 de agosto de 2000 en la Cámara de Diputados.

los vínculos creados a partir del trabajo realizado durante la LVII legislatura y al crear nuevos lazos con las diputadas entrantes, podrían participar desde el inicio de los trabajos de la Comisión de Equidad y Género, en la formación de la agenda legislativa en la materia, además de dar seguimiento a los compromisos que los partidos políticos habían asumido con las mujeres.

Con su estrategia de acompañamiento permanente, las organizaciones de mujeres buscaban el reconocimiento de sus acciones realizadas durante la LVII legislatura, de manera que fuera atractivo para las nuevas diputadas dar continuidad al espacio de interlocución y a la agenda que se venía gestando desde 1997. Entre los asuntos pendientes más importantes que la Comisión de la LVII heredó a las nuevas diputadas se encontraba una iniciativa presentada por el PRD para la creación del Instituto para la Igualdad de oportunidades, la equidad y la paridad entre mujeres y hombres, y reglamentar la Comisión Bicameral para institucionalizar el vínculo entre las organizaciones de la sociedad civil y las legisladoras.

2.5.2 Efectos de la segunda coyuntura en la red de política pública durante la LVIII legislatura.

Como señalamos, las elecciones del año 2000 fueron una coyuntura crítica para el proceso de establecimiento de la agenda de género. Los efectos de esa coyuntura se verían reflejados en la llegada de nuevos actores cuyas agendas entraron en conflicto con las de las organizaciones de mujeres, artífices en la construcción de vínculos con las legisladoras desde mediados de los 90'. La Comisión de Equidad y Género de la LVIII junto con la Comisión correspondiente del Senado, ratificaron el Punto de Acuerdo para dar seguimiento a la Comisión Bicameral al espacio de interlocución del Parlamento de Mujeres. Nuevamente la interfaz socio-estatal fue sitio de confrontación de paradigmas culturales entre los grupos progresistas y los grupos de derecha, cuya presencia si bien no era mayoritaria, si era considerable. Así, para dar continuidad al espacio formal de vinculación legisladoras-sociedad civil, al interior de la *interfaz* se creó un órgano de interlocución como medio para producir respuestas pacíficas a las diferencias y lograr un cierto grado de consenso en torno a los valores que podrían compartir los grupos antagónicos respecto de la agenda de género.

Durante la LVIII legislatura se llevaron a cabo tres reuniones anuales del Parlamento de Mujeres de México. A diferencia de las dos últimas reuniones en 1999 y 2000, durante las reuniones de 2001, 2002 y 2003 se retomaron las mesas de trabajo con diversas temáticas sobre la problemática de las mujeres y las relaciones de género (Cuadro 6). Con las organizaciones conservadoras presentes en las reuniones del Parlamento de Mujeres, el abordaje de los temas a través de las ponencias presentadas y los posicionamientos de las participantes generaron un clima de confrontación. Esto llevó a la Comisión Bicameral a retomara la propuesta de la creación de un reglamento interno en el que se estableciera con claridad los objetivos, las temáticas, las perspectivas de análisis y los mecanismos de participación de las diferentes organizaciones.

Cuadro 6. Agenda del Parlamento de Mujeres de México durante la LVIII legislatura, 2000-2003

3ª Reunión Anual 2001 Cámara de Diputados	4ª Reunión Anual 2002 Senado de la República	5ª Reunión Anual 2003 Cámara de Diputados
Temas discutidos en mesas de trabajo: 1. Perspectiva de Género 2. Derechos Humanos 3. Derechos Políticos 4. Derecho a la Educación y a la Cultura. 5. Derechos Laborales. 6. Derecho a una Vida Libre de Violencia. 7. Derechos de las Mujeres Indígenas y Campesinas. 8. Salud. 9. Seguridad Social 10. Pobreza. 11. Gasto Público con Enfoque de Género. 12. Medios de Comunicación.	Temas discutidos en mesas de trabajo: 1. Equidad de Género en la Política Social y en la Política Económica. 2. Medios de Comunicación y Acceso a la Información. 3. Derechos Políticos, Cultura Cívica, Ciudadanía y Reforma Legislativa 4. Instrumentos Internacionales en materia de Equidad y Género. 5. Violencia y sus Expresiones. 6. Reglamento del Parlamento de Mujeres.	Temas discutidos en mesas de trabajo: 1. La Violencia de Género en los ámbitos Público y Privado. 2. Violencia: el Caso de Ciudad Juárez. 3. Derechos Laborales con Enfoque de Género. 4. Acceso a la Salud Integral. 5. Política Social con Equidad. 6. Participación Política, Ciudadanía Plena y Democracia. 7. Institucionalización de la Perspectiva de Género.

FUENTE: Elaboración propia con información de la Comisión Bicameral, Parlamento de Mujeres 2001, 2002 y 2003.

A partir de la reunión de 2002, se establece especialmente una mesa de trabajo encargada de recibir las propuestas de la sociedad civil en torno al reglamento, así como la creación de una comisión ciudadana con representación paritaria de las posturas confrontadas, a efecto de que fuera esa comisión la encargada de elaborar el reglamento. Esta comisión llamada Conferencia Permanente de Interlocución Ciudadana, devendría en el Organismo de Interlocución Ciudadana en la LIX legislatura.

2.5.2.1 Nuevos actores en la red.

Durante la LVII legislatura, la red de política pública en torno a la agenda de género había estado integrada principal y mayoritariamente por grupos feministas con ideología progresista de izquierda, aún cuando había participación de organizaciones que no se consideraban a sí mismas como tal. Sin embargo, para la primera reunión del Parlamento de Mujeres luego de las elecciones del 2000, los grupos de derecha afines a la ideología panista, irrumpieron en la *interfaz* reclamando su derecho a participar en ese espacio. Así lo detallaron ex legisladoras y dirigentes de organizaciones sociales, en entrevista.

“El Parlamento de Mujeres enfrentó una realidad inexorable: la incursión de organizaciones no gubernamentales de la derecha y la ultraderecha, que reclamaron su integración en los trabajos pre-organizativos y durante la celebración de los diversos parlamentos” (Angélica de la Peña, ex Diputada Federal).

“La llegada del Partido Acción Nacional, creo que fue determinante porque el círculo estaba cerrado, era exclusivo con intereses muy claramente creados para poder influir... gracias a que llegaron es que hubo como una sensibilidad curiosa de parte de otros partidos sobre nuestra agenda” (Rocío Bedolla, Presidenta Nacional de Mujeres Unimoss).

Los nuevos actores en la *interfaz socio-estatal* fueron miembros de grupos como Red Voz de Mujer, Voz Pública, Desarrollo Humano Integral A.C. (DHIAC), Asociación Nacional Cívica Femenina A.C. (ANCIFEM), Asociación Nacional Pro Vida, ENLACE, A.C., Familias y Sociedad, A.C., Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF), Grupo de Jóvenes Pro Vida, El Verdadero Amor Espera (EVAE); Centro de Estudios y Formación Integral de la Mujer A.C. (CEFIM), Asociación Internacional para la Educación Familiar, S.C., Grupo Interdisciplinario de Estudios para la Mujer, A.C. (GRINDEM), Fe Cristiana y Desarrollo Democrático, entre otros⁸⁰. Además de estos grupos, muchas mujeres se presentaron de manera independiente, aunque quedó clara su agenda a través de su participación en las mesas de trabajo con ponencias que contenían temas sobre el derecho a la vida desde la concepción; la creación de un programa nacional para la abstinencia; la promoción por parte del Estado de la solidez del

⁸⁰ A falta de datos de todos los participantes en las Reuniones Anuales del Parlamento de Mujeres, acudimos a los registros de las ponencias de cada mesa de trabajo, en la cual aparecen el nombre de cada ponente y el de la organización que representa.

matrimonio a través de programas y ayuda psicológica; el establecimiento de cursos prematrimoniales como requisitos para efectuar el matrimonio civil; la importancia de que directivos y maestros de escuelas contaran con preparación humana, fueran fruto de familias funcionales y legalmente constituidas para enseñar y fomentar el fortalecimiento de la misma; la necesidad de instrumentar una educación sexual con la participación de los padres de familia que incluya elementos como el amor, la moral humana y la familia, entre otros temas⁸¹.

Coyunturalmente, grupos con este tipo de agenda han estado presentes en el debate público de los temas con perspectiva de género, fundamentalmente aquellos que tienen que ver con derechos sexuales y reproductivos. Sin embargo, los resultados de la elección del año 2000, fueron muy significativos para ellos, pues fortalecieron su presencia en el espacio público, ya no sólo en momentos coyunturales sino de manera permanente.

“Que el PAN llegara al poder implicó que muchas de sus organizaciones nuevas...estas redes Pro Familia, Pro Vida, etc., se empezaran a fortalecer, tuvieron muchos más contactos políticos y también empezaron a tener muchos más recursos...no se excluyó [a esas organizaciones], a veces en la memoria de muchas que no tenían claro como estaba el asunto desde adentro, creían que las de la derecha habían llegado como que al final y nos reventaron el Parlamento, no es verdad, estuvieron siempre” (Daphne Cuevas, Directora Ejecutiva de Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad).

En la inauguración de la 3ª Reunión del Parlamento en 2001, asomaron abiertamente las diferentes visiones del país respecto de la agenda de género. Las organizaciones - calificadas como conservadoras⁸² e identificadas con el PAN- se quejaron de que en el Parlamento de Mujeres la sociedad civil no estaba representada, así como que esos grupos habían sido discriminados y sacados de la organización del evento. Por su parte, las mujeres del movimiento feminista y amplio de mujeres acusaban a gritos la presencia

⁸¹ Tomado de las ponencias en la Mesa de Equidad de Género en la Política Social y la Política Económica de la 4ª Reunión Anual del Parlamento de Mujeres, 2002.

⁸² Los temas de la agenda de estas organizaciones fueron principalmente la defensa de la vida desde la concepción, el derecho a ser amas de casa, el rechazo a la homosexualidad, al uso de anticonceptivos y por supuesto al aborto y el uso de la perspectiva de familia como marco de referencia y análisis contra la perspectiva de género por ser esta última una perspectiva “conflictiva”.

de esas organizaciones, calificándolas de ultraderechistas⁸³. Una de las actoras del proceso comentó al respecto en entrevista:

“Yo me integro [al PMM] en el 2001, pero del 98 al 2001 yo empiezo a tener contacto y a dar seguimiento con organizaciones como Voz Pública, con la Comisión Mexicana de Derechos Humanos y CEFIM y empezamos un grupo de mujeres a organizarnos y a empezar a estudiar las iniciativas; finalmente iba todo bien hasta que en el 2001 dijimos «ya no nos representan» esa fue la clave para nosotras salir a la calle” (Rocío Bedolla, Presidenta Nacional de Mujeres Unimoss).

La exigencia histórica de inclusión de las organizaciones civiles al debate sobre la agenda de género había devenido efectivamente en la creación de espacios de interlocución entre las legisladoras y las organizaciones. Hasta el año 2000, el conflicto en la red de política giró en torno a la carencia de reglas de funcionamiento claras sobre la dinámica de participación y la institucionalización del PMM. Sin embargo, la llegada de nuevos actores a la red, posibilitada por la coyuntura política nacional de 2000, sumó a la carencia de reglas del juego, las distintas valoraciones, ideas y perspectivas desde la que se abordaban los temas. Lo anterior llevó a un largo proceso de transformaciones al interior de la red de política en torno a la agenda de género, que terminaron en 2005 con la cancelación del espacio de interlocución.

Las opiniones de las entrevistadas respecto de la presencia de actores con agendas conservadoras al debate de la agenda de género, coinciden en que este hecho fue el inicio de rupturas importantes al interior de la red, desgastando la relación de cooperación entre las actoras con veto y las organizaciones sociales:

“En la LVIII [legislatura] hubo ya muchos jalneos porque en el Parlamento ya no solamente iban las de izquierda, porque realmente hay que reconocer que las ONG's y los grupos de izquierda llevaban la bandera y la batuta; ya en la LVIII empezaron a tener presencia más grupos, ellas decían de derecha, pero de otra línea, yo digo que eran de otra línea que no se identificaban, y empezó a haber enfrentamientos” (Patricia Espinosa, ex Diputada Federal).

“En ese momento [LVIII legislatura] el Parlamento de Mujeres no funciona, queda como escenario, nada más un acto de buena fe, porque empezaron apropiarse de los espacios los

⁸³ Estos hechos fueron publicados por diferentes medios de comunicación, como el Sol de México, Reforma, Novedades, La Jornada, Diario de México, Crónica, Uno más Uno, los días 9 y 10 de junio de 2001.

grupos partidarios, los grupos de la sociedad civil ultra-conservadores” (María Elena Chapa, ex Senadora y Diputada Federal).

Pese al conflicto derivado por la presencia de grupos de derecha en el debate de la agenda de género, para otras actoras entrevistadas la apertura del espacio de interlocución a esos grupos fue una manera de manifestar el desacuerdo con la forma en que los grupos de izquierda se habían apropiado de una agenda no compartida por todos los actores del proceso.

“Logré abrir espacios para las organizaciones de mujeres con pensamientos afines a nosotros, yo creo que en una democracia deben estar representados todos los pensamientos. Aún cuando reconozco y lo dije públicamente, que el tema de género lo puso la izquierda en la mesa de debates, no es el único pensamiento que permea, también estamos las mujeres que somos un poco más, si quieres más tradicionales, más moderadas, que tenemos otra visión pero que también nos interesan las cosas de las mujeres” (Susana Stephenson, ex Senadora).

El contexto institucional en el que se estableció la agenda de género a partir de la LVII legislatura fue favorable para que los grupos progresistas influyeran en la toma de decisiones legislativas en materia de género. Con la segunda coyuntura crítica para esta agenda, los arreglos informales que privilegiaron esos intereses fueron modificándose a medida que los intereses excluidos fueron reconocidos e incorporados en la discusión y negociación de la agenda.

2.5.2.2 Agendas divergentes y conflicto.

Desde la década de los 90’, desde la perspectiva de género se coloca el tema de la desigualdad entre hombres y mujeres en la agenda pública y luego en la agenda institucional como problema o asunto de interés público. La lucha por garantizar los derechos de las mujeres y la adopción de la perspectiva de género como instrumento analizador que cuestiona muchos de los pre-supuestos sobre los que se basa nuestra cultura (Renau, 1995:31), fueron los ejes de la Conferencia Internacional de Beijing, paradigmática en relación a la creación de políticas públicas para el avance mundial de las mujeres.

El movimiento feminista y amplio de mujeres en México, nutrido por la agenda de Beijing y a través de la acción colectiva, orquestada a la consecución de políticas

comunes a favor de las mujeres, logró posicionar el tema y posicionarse a sí mismo a partir de 1997 en la agenda de unos poderes públicos desinteresados en concretar acciones para materializar sus demandas. Lo anterior significó el primer gran éxito para el movimiento y creó expectativas sobre su capacidad de incidir en la agenda de su interés. Para los actores recién incorporados al debate, esta red de mujeres y organizaciones se apropió de un espacio de interlocución, un discurso y una agenda que le era única, construida y habitada por ella:

“Finalmente tuvimos este desencuentro y nos decían «bueno nosotros somos del movimiento feminista, este espacio es nuestro, nosotras lo abrimos, ustedes hagan lo que les toca y abran sus espacios» un desconocimiento terrible a las demás mujeres que no nos declarábamos feministas ni del movimiento pro-mujeres” (Rocío Bedolla, Presidenta Nacional de Mujeres Unimoss).

“El de 2001 fue el primer Parlamento donde las mujeres de derecha, por decirlo de alguna manera, nos movimos para que hubiera mujeres de derecha, entonces estaba nivelado y las de izquierda se sintieron agredidas ¿por qué les tomamos su Parlamento; por qué estábamos las “mochilonas” de la derecha, si el Parlamento era de ellas?” (Susana Stephenson, ex Senadora).

No sólo las posiciones ideológico-políticas estaban en discordia, sino que el desacuerdo sobre la herramienta desde la cual analizar y discutir las desigualdades entre mujeres y hombres -la perspectiva de género- también era objeto de debate:

“Sobre esta posibilidad de género decimos que no nos representa, no es la realidad de las mujeres. Si queremos que la herramienta de perspectiva de género sirva, pues hagamos que esa herramienta nos permita construir algo más integrador hacia la realidad de las mujeres, proponemos que sea más desde una perspectiva de no conflicto, porque la de género presentada tal cual lleva mucho conflicto y mucho señalamiento de culpables” (Rocío Bedolla, Presidenta Nacional de Mujeres Unimoss).

Para los grupos feministas, la diferencia entre su agenda y la correspondiente de los grupos de derecha no sólo son los temas, sino el enfoque:

“El parlamento de mujeres 2001 fue muy complicado porque comenzaron a ingresar sectores de mujeres del ala conservadora, muy respetables para mí, el problema es que tenemos diferencias de agenda, eso es todo, de enfoque” (Jorge Yáñez, ex Vicepresidente de Diversa, APN).

Por otro lado, la diferencia de agendas es más evidente en el abordaje de temas con una importante carga ideológica, como el de derechos sexuales y reproductivos, cuya valoración por parte de grupos de derecha está asociada a dogmas religiosos:

“El enfoque del trabajo en educación sexual, anticoncepción, incluso en violencia contra las mujeres, es completamente distinto [entre grupos feministas y conservadores]. Desde el punto de vista ideológico es muy difícil que pueda haber acuerdos entre estos grupos, además porque está de por medio el asunto de la laicidad del Estado” (Blanca Rico, Coordinadora de Políticas Públicas de GIRE).

La coexistencia de agendas distintas, confrontadas en el discurso, las ideas, las creencias y los prejuicios de los grupos feministas y de derecha, cimbraron la frágil estructura sobre la cual se levantaba la interlocución. En estas condiciones, el PMM que había abrazado un ejercicio de ciudadanía plural se convertía en lugar para el no reconocimiento, la no aceptación o la negación de la diversidad de posturas, ideas y valoraciones en cuanto a los temas de la agenda de género. Por otro lado el PMM se constituyó como un espacio de división entre las “conservadoras” que se declaraban excluidas y las “radicales” que se alzaban como portavoces de todas las mujeres mexicanas (El Heraldo, 10 de junio de 2001; Excélsior, 9 de junio de 2001).

No sólo fue la intolerancia de los grupos sociales antagónicos lo que incidió en la generación de conflicto en la red, las legisladoras jugaron un papel definitorio. Mientras no existiera un reglamento que precisara las normas fundamentales para regular el intercambio y la interlocución, la Comisión Bicameral tenía a su cargo la resolución de los problemas que surgieran a lo largo de las reuniones del Parlamento, es decir, esta comisión fungía como gestora de la red. Sin embargo, muchas de las legisladoras que acababan de integrarse tanto a la Cámara de Diputados como al Senado de la República, no tenían experiencia de participación en la *interfaz*, no conocían su historia y eran muy ajenas al movimiento feminista o amplio de mujeres, de manera que según sus convicciones particulares tomaron posición a favor de un grupo y/o en contra de otro, perdiendo capacidad de gestión o en términos de Zabaleta (2008), de *liderazgo contingente*. La falta de gestión adecuada surgió cuando el proceso de deliberación de la agenda comenzó a centrarse en temas de valoración ideológica, capturando toda la atención de las actoras involucradas.

“La falta de política de algunas legisladoras, que no pusieron en primer lugar los derechos de las mujeres, por encima de los criterios ideológicos de sus organizaciones, tanto partidarias como sociales de las que formaban parte” (Angélica de la Peña, ex Diputada Federal).

La toma de posiciones partidistas e ideológicas por parte de las legisladoras fue percibida como uno de los aspectos más negativos del PMM durante la LVIII legislatura. Así lo describieron algunas de las entrevistadas:

“Lo más negativo fue ese tema de la ideologización, el no ubicarnos en el fin último de lo que era el Parlamento y anteponer las cuestiones personales. La falta de tolerancia, la falta de solidaridad, todas aquéllas virtudes que impulsaron y nos unieron, fue lo mismo que luego nos separó, porque la lucha por una causa noble, el fin el último que era lograr la igualdad entre hombres y mujeres, se perdió en el camino y se privilegió lo partidista, lo personal” (Patricia Espinosa, ex Diputada Federal).

Antes de la 4ª Reunión Anual del Parlamento en 2002, las organizaciones feministas señalaron públicamente que no participarían en un mecanismo que carecía de interlocución real, debido a la falta de un reglamento de funcionamiento y seguimiento de compromisos. Claudia Cruz, integrante de Milenio Feminista dijo a CIMAC que “no vamos a ir al Parlamento nada más a vernos las caras y a discutir temas estériles como si el derecho a la vida es o no desde la concepción, tal como ocurrió el año pasado, preferimos no asistir... el parlamento va a fracasar en tanto continúe como un espacio para la derecha, con la participación de ONG’s contrarias a los derechos de las mujeres y a favor del conservadurismo” (CIMAC, 31 de julio de 2002). A pesar de la molestia de las organizaciones feministas con las senadoras de la Comisión Bicameral, quienes tenían a su cargo la organización de la reunión anual, esas organizaciones decidieron asistir una vez que se incluyó en el programa del Parlamento de ese año, la mesa especial para la creación del Reglamento.

Aún con el posicionamiento de algunas legisladoras a favor de un grupo u otro, la LVIII legislatura logró mantener el espacio de interlocución para que éste sirviera de plataforma de apoyo en la aprobación de las iniciativas con perspectiva de género más importantes en ese momento⁸⁴. En este tema, se ha reconocido el oficio político de

⁸⁴ Las dos iniciativas más importantes en la LVIII legislatura fueron la de creación del INMUJERES y las reformas al COFIPE en materia de cuotas de género.

algunas legisladoras cuyo liderazgo contingente posibilitó la búsqueda de alternativas para la solución a las diferencias:

“De 1998 al 2003 [el PMM] estuvo bastante controlado porque si bien cada vez había más presencia de los grupos conservadores, no se equivocaban las legisladoras, ni siquiera las panistas. Se llegaba a acuerdos políticos que se respetaban y que hacían valer la legalidad que daba certeza al Parlamento de Mujeres...se trataba pues de una operación política que daba cierto control al devenir de los trabajos” (Daphne Cuevas, Directora Ejecutiva de Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad).

En contexto de redes de política pública, la autoridad de las legisladoras -basada en el veto institucional para tomar decisiones respecto de la agenda de género- no fue un mecanismo de gestión de la red durante la LVII y LVIII legislaturas; la estrategia de las legisladoras para gestionar adecuadamente la red estuvo basada en voluntad política para generar arreglos informales de inclusión de actores sociales al proceso de definición de la agenda legislativa, haciendo del espacio de interlocución un lugar accesible para todos los actores. Entre estas estrategias destacan la apertura al diálogo, la inclusión de la pluralidad, la convocatoria a la participación y la búsqueda constante de conciliación a las diferencias. A pesar de la ausencia de mecanismos institucionales formales, estas formas no tradicionales de gestión de las dinámicas de interrelación moldearon la interlocución entre legisladoras y organizaciones y posibilitaron el mantenimiento de una red abierta y diversa para la construcción de agenda de género.

2.5.2.3 Organismo de Interlocución Ciudadana.

Con el objetivo de impulsar desde el Parlamento de Mujeres la agenda legislativa en materia de género, las legisladoras aprovecharon la situación para transformar el conflicto en una estrategia de conciliación, a través de la instalación de una comisión ciudadana donde miembros de los grupos en discordia tuvieran la oportunidad de crear las reglas de funcionamiento de la interfaz socio-estatal. Las legisladoras dieron muestra de un tipo de *liderazgo contingente* en la gestión de la red que por un periodo corto de tiempo logró mermar el conflicto entre los grupos antagónicos.

Luego del Parlamento de 2001, la Comisión Bicameral optó por elaborar el Reglamento -pendiente desde la LVII legislatura- por un lado, para regular las distintas

problemáticas que obstaculizaban los acuerdos en la *interfaz socio-estatal* y por otro lado, para institucionalizar al espacio de interlocución, de manera que no estuviera sujeto a la voluntad política de cada nueva legislatura. Esto último en reconocimiento al carácter jurídico endeble del Parlamento de Mujeres, creado a partir de un punto de Acuerdo que se tenía que ratificar por cada legislatura.

“Dado que el Parlamento ni siquiera fue un espacio legalmente constituido en el Congreso –no se modificó la ley Orgánica para institucionalizar ese espacio-, el reglamento que nos dimos iba a servir para dar certeza a las relaciones, era necesario para dirimir conflictos y para organizar la participación” (Daphne Cuevas, Directora Ejecutiva de Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad).

A fin de incluir de manera paritaria a las organizaciones representadas en el Parlamento y tener un vínculo más cercano, que permitiera dirimir los conflictos entre tales representaciones antes de que estallaran en las Plenarias, la Senadora Martha Tamayo propuso la creación de una comisión ciudadana al interior de la interfaz, denominada Conferencia Permanente de Interlocución Ciudadana (COPIC). Dicha comisión fue integrada por 10 organizaciones, cinco de ellas en representación de grupos de mujeres feministas –Milenio Feminista, Diversa APN, Red de Mujeres Profesionistas y Empresarias, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad y Mujeres del SNTE; las otras cinco organizaciones representaban a los grupos de derecha –Voz Pública, Agrupación Política Femenina, Familia y Sociedad A.C., Centro de Estudios y Formación Integral de la Mujer A.C. (CEFIM) y Asociación Nacional Cívica Femenina A.C. (ANCIFEM)⁸⁵. En entrevista algunos actores sociales de este proceso señalaron la importancia de la creación de la comisión ciudadana y del reglamento del PMM para una mejor interlocución y una posible institucionalización del espacio:

“La posibilidad de que naciera el Organismo de Interlocución Ciudadana [primero como COPIC] y hacer un reglamento permitió que pudiéramos tener esta interlocución permanente, que no estuviera sujeta a legislaturas ni a quien estuviera dirigiendo la presidencia de la Comisión de Equidad y Género” (Jorge Yáñez, ex Vicepresidente de Diversa, APN).

⁸⁵ Información proporcionada en entrevista por el Lic. Jorge Yáñez, ex Vicepresidente Nacional de DIVERSA APN y representante de esa organización en la Conferencia Permanente de Interlocución Ciudadana, posteriormente Organismo de Interlocución Ciudadana (OIC).

“La elaboración del reglamento fue tanto para regular el procedimiento de trabajo de las mesas y todas las formas de participación, para lograr los acuerdos y provocar los consensos, así como para dar institucionalidad a la interlocución” (Rocío Bedolla, Presidenta Nacional de Mujeres Unimoss).

La COPIC entregó la propuesta de Reglamento del Parlamento de Mujeres de México⁸⁶ a la Comisión Bicameral luego de la 4ª Reunión Anual de 2002, en noviembre de ese año. Este reglamento establece las bases para las convocatorias, instalación, funcionamiento y seguimiento a los acuerdos que se adoptaran en cada reunión. Entre otras cosas, el reglamento establece para el registro de las ponencias, que éstas deberían respetar las normas nacionales e internacionales conquistadas a favor de la equidad de género, así como que se garantizaría la manifestación de todas las posturas en las mesas de trabajo, siempre y cuando éstas no transgredan o contravengan los derechos alcanzados en beneficio de la equidad de género. Estas cláusulas fueron el principal argumento de los grupos feministas para impedir el debate y colocación de las agendas de los grupos de derecha en la agenda:

“Hicimos un reglamento y pusimos claramente un candado que decía que éste es un espacio que sirve para A, B, C y D, en ningún caso en este espacio se podrán presentar o aceptar iniciativas que contraríen derechos ya consignados por las leyes nacionales e internacionales de derechos para las mujeres, no puede ser un espacio que conculque derechos a las mujeres, es un espacio de conquista de nuevos derechos” (Daphne Cuevas, Directora Ejecutiva de Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad).

El Reglamento también establece la creación de un Órgano de Interlocución Ciudadana (OIC) como mecanismo de participación de la sociedad civil organizada ante la Comisión Bicameral, que fomente una relación de comunicación, cooperación y seguimiento de la agenda emanada del PMM. Sin embargo, la creciente polarización de

⁸⁶ El único registro respecto de la aprobación del reglamento está en un informe de la Comisión de Equidad y Género del Senado (Noviembre 2002-Febrero 2003), en el apartado de Reuniones de la Comisión Bicameral. Según este informe, el reglamento fue aprobado por la Comisión el 21 de enero de 2003. Aunque el mismo documento señala que en la reunión del 28 de enero de ese mismo año, el Organismo de Interlocución Ciudadana presentó una contrapropuesta de Reglamento, la cual sería revisada. En la última reunión de la Comisión el 12 de febrero de 2003 se deja pendiente la resolución por parte de la Comisión Bicameral a la contrapropuesta del Organismo de Interlocución Ciudadana con respecto del documento final de Reglamento Parlamento Mujeres de México 2003.

los grupos de izquierda y derecha fue un obstáculo permanente en la consecución de esos objetivos:

“Después de la reunión de 2002, donde hubo ruptura de acuerdos, vino la necesidad de elaborar un reglamento, líneas generales para ver como funcionábamos. Se formó una comisión, la Senadora Martha Tamayo del PRI dijo que la mitad pertenecía a un bloque y la mitad a otro bloque, lo complicado de esto fue que mis compañeras [feministas] no querían interlocutar con nadie de ellas, de derecha” (Jorge Yáñez, ex Vicepresidente de Diversa, APN).

Este reglamento sirvió como base para la planeación de la 5ª Reunión Anual del Parlamento de Mujeres, llevada a cabo los días 13 y 14 de marzo de 2003 en la Cámara de Diputados, a pesar de que se presentó una contrapropuesta respecto del documento final, la cual no fue discutida, por falta de consenso entre las integrantes de la Comisión Bicameral y las organizaciones sociales representadas en el OIC.

A pesar de los consensos a los que se llegaba al interior del OIC y de la Comisión Bicameral, ninguno de estos dos órganos pudo contener el desorden y la confrontación en las reuniones anuales del PMM.

“Nosotros como organizaciones sabíamos de la exigencia que nos imponía trabajar en la mesa de interlocución, de ponernos de acuerdo y lo logramos y en aquello que no lográbamos ponernos de acuerdo lo sabíamos posponer mediante un buen diálogo una buena comunicación, fuera de la mesa de interlocución, era distinto” (Rocío Bedolla, Presidenta Nacional Mujeres Unimoss).

Particularmente el acuerdo en ambos órganos fue abordar los temas en los que había coincidencias tanto en los temas como en los criterios establecidos por el reglamento. Sin embargo este acuerdo no fue respetado por las organizaciones afines a los grupos antagónicos y la *interfaz socio-estatal* se convirtió en un campo de batalla para hacer prevalecer una u otra definición para la agenda de género.

“Salió el reglamento y pudimos empezar a operar, pero a la hora de los Parlamentos pues hicieron el proceso difícil, sobre todo en esa mesa siempre se reventaban los acuerdos, en la mesa de derechos sexuales y reproductivos” (Jorge Yáñez, ex Vicepresidente de Diversa, APN).

La estrategia impulsada por las legisladoras para gestionar la red –en términos de contener el conflicto y conciliar agendas para producir acuerdos- sólo produjo resultados

a corto plazo, durante el periodo de la LVIII legislatura. Por ello, aún con la existencia de las reuniones anuales del PMM, en este periodo comienzan a desvincularse las dinámicas de la red de la dinámica legislativa en la que se discutían las iniciativas con perspectiva de género.

2.5.2.4 Consenso sin red.

Lejos de la primera coyuntura que potenció la influencia de los actores sociales a favor del establecimiento de agenda de género en el legislativo y, a raíz del conflicto interminable entre ideologías representadas en la red de política, el debate y la toma de decisiones sobre la agenda de género transitó del espacio de interlocución al espacio institucional exclusivo de las legisladoras.

“Cuando el PAN llegó al poder [el PMM] era un foco residual donde colocar sus iniciativas que no habían podido avanzar, como el aborto, salud reproductiva, sobretodo salud reproductiva. Yo pienso la agenda ya estaba caminando por otro lado, sin embargo se mantuvo [el PMM] porque era parte de una agenda partidaria” (María Elena Chapa, ex Senadora y Diputada Federal).

Este cambio fue necesario debido que en la red no se producían resultados consensados que respaldaran la negociación de las iniciativas con perspectiva de género entre actores legislativos. A pesar de que se mantenía el espacio de interlocución, su capacidad de influencia empezó a extinguirse. Esto nos lo señalaron en entrevista:

“[El PMM] fue como un ejercicio de intercambio de experiencias y de solidaridad en el tema de mujeres, no concretó lo suficiente para la agenda legislativa” (Hortensia Aragón, ex Diputada Federal).

La dinámica que enmarcaba el proceso legislativo de los temas de género fuera de la *interfaz socio-estatal* era completamente ajena a lo que sucedía en ella, puesto que tanto las diputadas como las senadoras se concentraron en sacar de la mesa de debate lo no negociable y centrarse en temáticas donde la distancia ideológica no obstaculizara la aprobación de las iniciativas con perspectiva de género por ambas cámaras y su publicación por parte del ejecutivo. Las razones para mantener en el debate la agenda consensada desde 1997 fueron, como en el periodo de la LVII legislatura, evitar temas que separaban ideológicamente a las actoras:

“En el trabajo cotidiano de la Comisión de Equidad y Género, buscamos lo que nos unía y dejamos fuera aquellas posiciones radicales en las cuales nunca nos íbamos a poner de acuerdo” (Celita Alamilla, ex Diputada Federal).

Evidentemente, el tema del aborto, abordado en los tratados internacionales como un ámbito de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, es el que genera mayor conflicto y por lo tanto se acordó no tocarlo:

“Desde el principio logré decirles «si vamos a poner en la mesa de debates el tema que nos separa, no vamos a llegar a ningún lado, si ese es el tema que va a permear, o sea el aborto, no vamos a llegar a ningún lado porque ese si es mi irreductible, yo no estoy a favor del aborto en ningún caso, pero creo que si nos proponemos podemos encontrar muchos temas que nos acerquen, yo les propongo dejemos ese tema a un lado, no lo toquemos y busquemos donde podemos trabajar, donde tenemos coincidencias»” (Susana Stephenson, ex Senadora).

La despenalización del aborto, es un tema que ha sido eliminado de la agenda de género legislativa en México. La dificultad de llegar a consensos en este tema es un ejemplo de cómo los procesos dependientes de la trayectoria generados por una coyuntura crítica generan retroalimentación positiva en un patrón determinado -en este caso en una agenda temática consensada desde 1997- y provocan que las alternativas descartadas en ese momento sean irrecuperables en el futuro.

Una de las entrevistadas con larga trayectoria en la política, refiere cómo desde su primera participación en el debate de la agenda de género, la creación de una agenda consensada por los diferentes grupos es necesaria para avanzar en la consolidación de los derechos de las mujeres, sin necesidad de llegar al conflicto entre posiciones irreductibles:

“Yo nada mas hice lo que me tocaba aún con el PRD, aún con el PAN, eso aprendí desde que llegue la primera vez [en 1988], o subes el nivel de la discusión o te enredas ahí con el aborto o con cualquier tema crítico. Al fin hay una agenda común, quitábamos los imponderables y empezamos ahí a trabajar con todas, hacíamos una agenda mínima” (María Elena Chapa, ex Senadora y Diputada Federal).

La estrategia de las diputadas y senadoras de las comisiones de Equidad y Género en la LVIII legislatura, fue la de acordar una agenda mínima y darle seguimiento en los grupos parlamentarios para obtener el apoyo de la mayoría, puesto que se requería de un

consenso amplio para consolidar la agenda *fundante* en materia de género, particularmente con la aprobación de la Ley que crea el Instituto Nacional de las Mujeres y la modificación a la ley electoral para hacer de las cuotas de género en los partidos políticos una realidad. En este periodo la red comenzó a dejar de ser el centro de debate de la agenda y el lugar de proyección de los intereses de género.

2.5.3 El patrón dependiente de la agenda de género.

Si la coyuntura del año de 1997 tuvo efectos en la agenda y en la red de política pública que analizamos, la coyuntura del año 2000 transformó la red durante la LVIII legislatura, pero no tuvo los efectos esperados en la agenda de género⁸⁷. Del análisis de las leyes que fueron aprobadas por la LVIII legislatura y obtuvieron la sanción del ejecutivo, se desprende que los compromisos de los partidos políticos con la agenda de las mujeres –realizados antes de las elecciones del 2000 y durante la transición- fueron prioritarios para legisladoras y legisladores de todos los partidos, más allá de los acuerdos y desacuerdos producidos en la *interfaz socio-estatal*.

La LVII (1997-2000) legislatura comenzó un proceso de génesis, fundando las reglas del juego de la política de equidad en el sistema político. La creación de las comisiones de Equidad y Género fue un espacio ganado para las mujeres dentro de un poder público, el legislativo, pero debía tener resonancia en el ejecutivo y en los partidos políticos, para garantizar la existencia de mujeres en espacios de toma de decisión. Esos temas, que no son ajenos a la agenda de Beijing ni a las demandas históricas del movimiento feminista, fueron objeto de presentación de iniciativas durante la LVII legislatura, las cuales quedaron pendientes, y fueron objeto también del acuerdo entre los partidos antes de llegar al Congreso. Por ello, aún con la entrada de nuevos actores a la red de política, los temas de sus agendas no formaron parte de las temáticas legisladas por la LVIII legislatura⁸⁸.

⁸⁷ Recuérdese que con el arribo del PAN al gobierno federal, las integrantes de la red de política en torno a la agenda de género esperaban fatalmente que la ideología de ese partido permeara en la legislación y se aprobaran leyes contrarias a los derechos ganados.

⁸⁸ Durante la LVIII legislatura, legisladores del Partido Acción Nacional presentaron diversas iniciativas en un intento por incorporar restricciones legales en ámbitos de salud y los derechos reproductivos. Entre ellas se encuentra la Ley sobre investigación, fomento, desarrollo, control y regulación del genoma

2.5.3.1 Las iniciativas con perspectiva de género aprobadas durante la LVIII legislatura.

El trabajo de la LVIII legislatura respecto de las reformas y nuevas leyes con perspectiva de género aprobadas fue sumamente significativo: la expedición de dos nuevas leyes –la del Instituto Nacional de las Mujeres y la Ley para prevenir y eliminar la discriminación– así como las reformas a la Constitución en materia de no discriminación, a la ley orgánica de la Administración Pública Federal, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) para introducir cuotas de género, a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas y al Código Penal Federal, además del seguimiento a la etiquetación de recursos en los presupuestos anuales⁸⁹ (Cuadro 7).

humano y las modificaciones a la ley General de Salud respecto del derecho a la vida; ninguna fue aprobada (citadas en el Balance de la LVIII legislatura en materia de equidad y género, elaborado por Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Milenio Feminista y Foro Nacional de Políticas de Población, 2006).

⁸⁹ A pesar de la etiquetación de recursos para programas dirigidos a las mujeres, que desde principios de la década de los 90' se realizó en distintos ramos del presupuesto federal, estas asignaciones no tuvieron un marco jurídico regulatorio ni fueron un ejercicio articulado desde su planeación hasta su seguimiento y evaluación, sino que se realizaron en función de las propuestas específicas de la sociedad organizada y de la voluntad de las legisladoras en turno para impulsarlas durante la discusión anual del presupuesto. Debido a que la construcción de presupuestos pro equidad de género parte de dos estrategias complementarias, la etiquetación de gastos para las mujeres y la transversalización de la perspectiva de género (Guzmán Gallangos, 2006:231), no es hasta la LIX legislatura que la perspectiva de género se convierte en uno de los principios de elaboración de presupuestos en México. Por lo anterior, estas asignaciones no aparecen en nuestro análisis hasta la LIX y LX legislaturas.

Cuadro 7. Reformas con perspectiva de género aprobadas por el Congreso y Publicadas en el Diario Oficial de la Federación 2000-2003

Nombre de la ley o reforma*	Fecha de presentación	Nombre de quien presenta	Fecha de Aprobación	Legislatura que la aprobó	Fecha de publicación en el D.O.F.	Enfoque de política**
Decreto que reforma el artículo 5º, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.	7 de diciembre de 2000	Dip. Concepción González Molina (PRI) a nombre de la Comisión de Equidad y Género	La Cámara de Diputados aprueba el 14 de diciembre de 2000 La Cámara de Senadores aprueba el 21 de diciembre de 2000	LVIII	4 de enero de 2001	Enfoque de transformación de las relaciones de género o Transversalidad
Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres	24 de octubre de 2000	Dip. María Elena Chapa Hernández (PRI)	La Cámara de Diputados aprueba el 29 de diciembre de 2000	LVIII	12 de enero de 2001	Enfoque de transformación de las relaciones de género o Transversalidad
	24 de octubre de 2000	Dip. María Elena Álvarez Bernal (PAN)	La Cámara de Senadores aprueba el 21 de diciembre de 2000			
Decreto por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º; se reforma en su integridad el artículo 2º, y se deroga el párrafo primero del artículo 4º; se adicionan un sexto párrafo al artículo 18º; un último párrafo a la fracción III del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	7 de diciembre de 2000	Poder Ejecutivo al Senado de la República	La Cámara de Diputados aprueba el 28 de abril de 2001	LVIII	14 de agosto de 2001	Enfoque de igualdad de trato
	26 de abril de 2001	Senado de la República a la Cámara de Diputados	La Cámara de Senadores aprueba el 18 de julio de 2001			
Decreto por el que se reforma el Código Federal Instituciones y Procedimientos Electorales	9 de noviembre de 2000	Dip. Hortensia Aragón Castillo (PRD)	La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores aprueban el 30 e abril de 2002	LVIII	24 de junio de 2002	Enfoque de igualdad de oportunidades

FUENTE: Elaboración propia con base en información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, en el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y en el Diario Oficial de la Federación.

* Corresponde al nombre del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación

** Se refiere al enfoque de política de igualdad de género conforme a la clasificación de Incháustegui (2007).

Cuadro 7. (continuación) Reformas con perspectiva de género aprobadas por el Congreso y Publicadas en el Diario Oficial de la Federación 2000-2003

Nombre de la ley o reforma*	Fecha de presentación	Nombre de quien presenta	Fecha de Aprobación	Legislatura que la aprobó	Fecha de publicación en el D.O.F.	Enfoque de política**
Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.	24 de octubre de 2002	Dip. Araceli Domínguez Ramírez (PRI)	La Cámara de Diputados aprueba el 29 de abril de 2003 La Cámara de Senadores aprueba el 30 de abril de 2003	LVIII	9 de julio de 2003	Enfoque de igualdad de trato
Decreto por el que se expide la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	28 de noviembre de 2002	Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados	La Cámara de Diputados aprueba el 10 de abril de 2003 La Cámara de Senadores aprueba el 29 de abril de 2003	LVIII	11 de junio de 2003	Combina los enfoques de igualdad de trato, igualdad de oportunidades y transversalidad
Decreto por el que se reforma el inciso b) Fracción I del Artículo 85 Código Penal Federal	24 de enero de 2002	Dip. Hortensia Aragón Castillo (PRD)	La Cámara de Diputados aprueba el 10 de abril de 2003 La Cámara de Senadores aprueba el 29 de abril de 2003	LVIII	12 de junio de 2003	Enfoque de igualdad de oportunidades

FUENTE: Elaboración propia con base en información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, en el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y en el Diario Oficial de la Federación.

* Corresponde al nombre del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación

** Se refiere al enfoque de política de igualdad de género conforme a la clasificación de Incháustegui (2007).

Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tuvieron como objetivo dotar al nuevo Instituto de las Mujeres de autonomía en cuanto a la estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia, no así respecto de su funcionamiento, operación, desarrollo y control, ya que para estos temas se regiría por las disposiciones de la Ley de Entidades Paraestatales. A partir de esa modificación y la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, México cumplía con uno de los compromisos internacionales para crear un mecanismo nacional que se ocupara de impulsar y fortalecer el avance de las políticas públicas y de la sociedad, en favor de la igualdad jurídica y la equidad de género⁹⁰. El enfoque de política de equidad que contienen ambas

⁹⁰ El INMUJERES fue concebido para dar coordinación a la política de género y ser responsable del proceso de transversalidad del enfoque de género en todas las acciones, procesos y órganos del gobierno.

acciones, es el de transversalidad, puesto que tienen al modificar la estructura del Estado, pretenden incorporar sistemáticamente el principio de equidad de género en las políticas, procesos, proyectos y sistemas de las instituciones públicas a nivel federal.

Por su parte, la reforma constitucional y la nueva ley en materia de no discriminación, corresponden a políticas de igualdad de trato que no plantean transformaciones en las instituciones sino que están basadas en el principio de igualdad universal entre los individuos. Esta reforma eleva a rango constitucional la igualdad jurídica entre hombres y mujeres ya que se reconocen por primera vez de manera explícita las diferencias de género como una fuente de discriminación. Por otro lado establece la garantía de protección a los derechos de las mujeres indígenas, aunque de manera contradictoria señala el respeto a los usos y costumbres de las comunidades indígenas⁹¹. La ley para prevenir y eliminar la discriminación tiene por objeto establecer la normatividad que permita prevenir cualquier forma de discriminación y alcanzar una igualdad real de trato para todas las personas que se encuentren dentro del territorio mexicano, es una ley que profundiza sobre la reforma constitucional en la materia. Ambas iniciativas fueron presentadas por el Poder Ejecutivo, pero la perspectiva de género fue introducida por Congreso durante el análisis y discusión.

Respecto de las reformas al COFIPE cabe señalar que desde 1996 se asentó en ese instrumento una recomendación a los partidos políticos para que promovieran una mayor participación política de las mujeres y que sus candidaturas a diputados y senadores no tuvieran más de un 70% de representantes del mismo sexo. El hecho de no haber establecido sanciones condujo a la no aplicación de tal precepto. Con la reforma realizada por la LVIII legislatura, se establece como derecho de los ciudadanos y la obligación de los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre

Hasta el año 2000 existió el Consejo Nacional de la Mujer (CONAM), que formaba parte de la estructura de la Secretaría de Gobernación, pero conforme a las recomendaciones internacionales, para que éste tipo de mecanismos institucionales –como se les denominó- lograran sus objetivos tenían que estar situados en posiciones jerárquicas de alto nivel y contar con los recursos y la autoridad suficiente para acceder a los círculos de toma de decisión e influir en el conjunto de políticas públicas.

⁹¹ La contradicción entre el respeto a las garantías individuales, derechos humanos y dignidad e integridad de las mujeres indígenas y el derecho sus pueblos a la libre determinación y a la aplicación de sus propios sistemas normativos, se refiere al hecho de que en muchos pueblos indígenas en México las mujeres son todavía consideradas seres inferiores sin derecho a la toma de decisiones sobre su propia vida y sobre el devenir de su comunidad.

hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular. Así mismo, se establecen por primera vez sanciones a los partidos políticos que incumplan con las cuotas de género que marca el COFIPE. Con esta reforma se cumple otro de los compromisos del Estado Mexicano para la implementación de acciones afirmativas – políticas de igualdad de oportunidades- como medidas diferenciadas tendientes a cerrar la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres en el acceso a puestos públicos y de toma de decisiones.

Las modificaciones al COFIPE significaron un hito en la historia de nuestro país en el proceso de reconocimiento de derechos políticos a las mujeres, iniciado con el movimiento sufragista de mitad del siglo XX que culminó con la obtención del derecho al voto en 1953. Estas reformas colocaron a las mujeres en posibilidad de tomar parte en la estructuración política de la sociedad de la cual son miembros y responden a una necesidad democrática en la vida interna de los partidos políticos para crear condiciones de equilibrio entre los hombres y las mujeres. Para las mujeres, la posibilidad de obtener una candidatura a raíz de esta reforma se incrementó, incluso para aquellas no militantes de los partidos políticos dado que la mayoría de ellos en México –a excepción del PRI- tienen la figura de candidaturas independientes, esto ha permitido a muchas mujeres del movimiento feminista colocarse como candidatas de elección popular y acceder a cargos públicos.

La reforma a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas es similar a la reforma realizada por la LVII legislatura a la Ley del ISSSTE. La reforma aprobada por la LVIII legislatura reconoce por primera vez la figura del concubinario de la mujer militar para acceder a prestaciones por concepto de seguridad social. Esta reforma trae aparejada una política de igualdad de trato para mujeres y hombres en el Ejército, en lo que se refiere a derechos derivados del trabajo.

Finalmente, la reforma al Código Penal Federal establece sin distinción de sexo la posibilidad de que los individuos sentenciados por transportación de narcóticos accedan a la libertad preparatoria siempre y cuando sean primo-delincuentes, hayan observado buena conducta durante la ejecución de su pena y se sujeten a las medidas que el Juez dicte para su inserción a la sociedad. La iniciativa señala la urgencia de atender la

problemática de las mujeres que son utilizadas como vehículo de droga, debido a factores como ignorancia, sometimiento, pobreza, violencia física y sexual. Esta reforma se inscribe dentro de las políticas de igualdad de oportunidades en materia de impartición de justicia.

2.5.3.2 La red en la base de los cambios al *statu quo* legislativo de la política de género.

El establecimiento de agenda que realizó la LVIII legislatura, al igual que la legislatura anterior, modificó fuertemente el *statu quo* legislativo de la política de género, particularmente con la creación del Instituto de las Mujeres (INMUJERES) y las reformas al COFIPE. Ambas reformas, junto con la creación de las Comisiones de Equidad y Género en el Congreso, son reglas marco que otorgan espacios a las mujeres para la toma de decisiones en sectores estratégicos de nuestro sistema político y que fueron parte del trabajo de la red de torno a esta agenda.

“Del Parlamento de Mujeres surge el compromiso de crear el Instituto Nacional de las Mujeres y el compromiso de crear las Comisiones Ordinarias de Equidad de Género en las Cámaras y estos dos compromisos se cumplen y son nodales para la vida política del país. Se pacta también en un Parlamento la necesidad de impulsar finalmente una ley de cuotas que garantice la llegada de las mujeres al poder político y finalmente en 2002 la ley se aprueba” (Daphne Cuevas, Directora Ejecutiva de Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad).

La mayoría de los actores involucrados en este proceso de establecimiento de agenda, subrayan la importancia de la interlocución entre legisladoras y grupos sociales a favor de la equidad de género que se llevó a cabo a través de la creación de la *interfaz* Parlamento de Mujeres:

“[Desde el Parlamento] se pudieron empujar muchas cosas como el INMUJERES y el sistema de Cuotas, pues la condición particular de la agenda de género en ese momento era la necesidad de que más mujeres comenzaran a ocupar espacios y la necesidad de legitimar muchas cosas que estaba verdaderamente mal desde el gobierno, por eso para nosotros fue medular tener interlocución con el legislativo” (Jorge Yáñez, ex Vicepresidente de Diversa, APN).

Una de las acciones más importantes de la red fue el apoyo para lograr la aprobación de la ley que creó el INMUJERES, porque además de que con ella se pretendía institucionalizar la política de género, se abrían espacios para la participación permanente de la sociedad civil, tanto en el Consejo Consultivo como en el Consejo Social del Instituto, los cuales estarían integrados por mujeres de la sociedad civil organizada, de la academia, de las organizaciones políticas y del sector privado.

“Para efectos de sacar adelante esta iniciativa de conformar el Instituto Nacional de las Mujeres, las organizaciones de la sociedad civil jugaron un papel importantísimo para lograr consenso desde dentro de la Cámara y desde afuera” (Celita Alamilla, ex Diputada Federal).

Conjuntamente con el cabildeo para la aprobación de la ley del INMUJERES, el apoyo de las organizaciones de la red fue imprescindible para conseguir el aval de los diferentes grupos parlamentarios en la aprobación de las reformas al COFIPE.

“Las iniciativas del Instituto, de la ley de cuotas, entre otras, se aprobaron previo a un trabajo muy intenso que hicimos todos los partidos, en un Congreso Nacional de Mujeres, en donde por primera vez participa la derecha. Estos temas se subieron al Pleno de la Cámara de Diputados y ahí se tomó el acuerdo de apoyar a través de las comisiones. Tienes un congreso de mujeres afuera, tienes diputadas adentro, jalas a los responsables y luego con los interlocutores logras que se aprueben en el Pleno para el avance en los temas de mujeres” (Hortensia Aragón, ex Diputada Federal).

La creación de Oficinas de la Mujer y de acciones afirmativas son temas que formaron parte de la agenda feminista surgida en el marco de las Conferencias Internacionales sobre la Mujer –particularmente la de Nairobi en 1985 y la de Beijing en 1995-, además de que son temas que no separan ideológicamente. Por ello, tanto la creación del INMUJERES como la reforma al COFIPE fueron acciones prioritarias que contaron con el apoyo de todos los actores involucrados.

“Esas grandes leyes eran como las más inmediatas y las más necesarias, porque eran compromisos asumidos repetidamente desde el 94 y porque formaban parte del diagnóstico que el movimiento no sólo feminista sino de mujeres global había aterrizado en la reunión de Beijing” (Daphne Cuevas, Directora Ejecutiva de Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad).

Para algunas actrices entrevistadas, la legislación de estos temas fue producto de la red que los colocó en la agenda legislativa desde la coyuntura crítica de 1997, tanto en los pactos entre sociedad civil y partidos políticos como en los acuerdos derivados del PMM.

“Desde 1997 la Asamblea Nacional de Mujeres sacamos una agenda donde estaban las propuestas de crear el Instituto de las Mujeres, la cuestión de la Comisión de Equidad y Género y las cuotas, fue un trabajo desde la sociedad civil” (Patria Jiménez, ex Diputada Federal).

La presencia de la sociedad civil en el proceso de establecimiento de agenda en el poder legislativo, posibilitó también el mantenimiento de un vínculo mucho más permanente con los actores políticos, superando los canales estrictamente electorales. De ahí, la trascendencia de la agenda de género aprobada, construida desde la sociedad civil.

“La ley del Instituto, los presupuestos etiquetados y las reformas al COFIPE para la obligatoriedad de las cuotas son ganancias históricas importantísimas derivadas de la lucha permanente de las organizaciones sociales para tener un vínculo directo con la representación en la Cámara” (Mercedes Barquet, académica y activista feminista).

Las reformas aprobadas durante la LVIII legislatura fueron resultado de un proyecto compartido por la mayoría de los actores en la red de política pública. La poca distancia ideológica en el debate de estos temas, condujo al establecimiento de la base sobre la cual edificar una política de género de largo plazo, independiente de la voluntad política de los actores con veto en turno. Pero además, insistimos en que estas acciones de carácter innovador fueron posibles gracias a las coyunturas críticas. Como bien señala Virginia Guzmán (2001:20) al hablar de las oficinas de la Mujer en América Latina, las coyunturas extraordinarias “se caracterizan por una mayor receptividad de los actores políticos y de las autoridades públicas a las demandas sociales, lo que permite a los actores sociales movilizados atraer la atención hacia sus propuestas”. En el caso del INMUJERES aprobado en 2001 y las reformas al COFIPE aprobadas en 2002, la coyuntura de referencia es la de 1997, que facilitó la definición de una agenda consensada por la mayoría de los actores, en la que se encontraban estos temas.

2.5.4 Agotamiento de consenso y transición a la normalidad legislativa durante la LVIII legislatura.

La LVIII legislatura (2000-2003) fue testigo de los primeros cambios inducidos por la segunda coyuntura crítica para la agenda de género. El agotamiento de consenso entre actoras con veto y grupos sociales fue producto de la llegada de actores de derecha al espacio de interlocución construido por los grupos feministas. El conflicto entre agendas contrarias capturó el debate de la agenda de género en el espacio de interlocución, transformando a éste en el lugar de batalla para definir quien ostentaba la representación legítima de los problemas de las mujeres del país.

Las legisladoras no fueron inmunes al conflicto entre las posturas de los grupos sociales; el beneplácito de algunas de ellas con la presencia de grupos conservadores en el debate de la agenda y la desaprobación por parte de otras, condujo a la polarización y rompimiento de las relaciones cooperativas entre todos los actores involucrados. Además, la ausencia de reglas de funcionamiento del espacio de interlocución reforzó la discrecionalidad de las legisladoras para conducirse y tomar decisiones en beneficio de un grupo y en detrimento de otro.

Las estrategias para mediar el conflicto ideológico y producir insumos al trabajo legislativo desde el espacio de interlocución, rindieron frutos temporales al interior de la Comisión Ciudadana, cuyo principal resultado fue el consenso para crear el reglamento de funcionamiento del PMM. Sin embargo, ese acuerdo sustancial quedó en el aire al no ser formalizado. Por consiguiente, el arreglo informal que posibilitó la coexistencia de vetos formales y redes en el debate de la agenda perdió fuerza y la posibilidad de institucionalizar el espacio de interlocución con un arreglo formal que trascendiera el periodo de ejercicio de las legislaturas, fue prácticamente cancelada.

Con ese escenario en el espacio de interlocución, las legisladoras optaron por construir consensos entre sí y sus respectivos grupos parlamentarios, con el objetivo de lograr la aprobación de importantes iniciativas pendientes en la agenda desde la LVII legislatura. La red dejó de ser el centro de la discusión de la agenda pero se mantuvo como una fuente de apoyo y legitimación a los proyectos legislativos con perspectiva de género.

En el análisis del establecimiento de agenda de género en esta legislatura, observamos que este proceso se acerca notablemente a la tesis de los jugadores con veto (Tsebelis, 2006) y se aleja de las redes. Aunque los actores seguían siendo numerosos por la presencia de organizaciones sociales en el PMM, sus intereses dejaron de ser incorporados en la agenda y su polarización favoreció una toma de decisiones a la manera tradicional entre actores con veto. En este contexto, la existencia de redes fue nodal para apoyar y legitimar iniciativas con perspectiva de género, pero no para afectar la toma de decisiones puesto que los temas legislados estaban ya en la agenda consensada desde la LVII legislatura.

Los cambios al estatus legislativo de la política de género producidos durante la LVIII legislatura, logran consolidar la agenda *fundante*, puesto que terminan de crear los espacios institucionales y definir a los actores de la política de género. Este periodo es evidencia de que los arreglos al amparo de una coyuntura de apertura a los intereses de género – consensados al margen de la polarización ideológica -, marcaron la trayectoria que habría de seguir la política de género, mientras que los arreglos posteriores a la coyuntura del año 2000 terminaron por definir el ámbito de lo posible en materia de legislación con perspectiva de género.

CONCLUSIÓN CAPÍTULO II.

En este capítulo argumentamos que el proceso de establecimiento de agenda de género, durante el periodo de la LVII y la LVIII legislaturas, produjo una agenda *fundante* al amparo de la coexistencia de vetos formales y redes de política pública.

En 1997, el sistema de decisión legislativa, basado en el consenso entre pocos actores con veto, se flexibilizó para permitir la participación de actores sociales en el debate y negociación de la agenda; sin embargo, este cambio fue transitorio y en 2003 se percibía la acostumbrada rigidez de ese contexto institucional.

Los motores de apertura y posterior cierre fueron paradójicamente dos coyunturas críticas. La primera, descrita a raíz de la conformación de la Cámara de Diputados de la LVII legislatura en el contexto de transición democrática de la década de los 90', representa un momento histórico y formativo para la política de género en nuestro país, a

través del reconocimiento de la desigualdad de género como un problema público apremiando la intervención gubernamental, en un marco de legalidad. La segunda, caracterizada por la incorporación de agendas no compatibles con los intereses de género, es una representación de la realidad compleja que acompaña la hechura de las políticas públicas en temas fuertemente ideologizados, desincentivando procesos de gobernanza de largo plazo.

Las asimetrías de poder y capacidad de influencia de los diferentes actores involucrados en el establecimiento de agenda son mediadas por eventos críticos, que suelen ser efímeros pero también detonadores de cambios excepcionales, difícilmente reversibles. Ya que conforme pasa el tiempo, las oportunidades de cambio se cierran, aprovechar el periodo de la coyuntura para incorporar intereses y marcar cambios es crucial para los actores que tradicionalmente están al margen de la toma de decisiones legislativas.

En nuestro análisis, observamos que ambas coyunturas empoderaron a los grupos de mujeres –tanto de izquierda como de derecha- para que pudiesen influir en el proceso de toma de decisiones legislativas sobre la agenda, aunque no surtieron el mismo efecto en cuanto a los resultados de ese proceso. Como resultado de la primera coyuntura se observa claramente la incorporación de algunos intereses y demandas históricas del movimiento feminista en la agenda consensada; mientras que como resultado de la segunda, no se desarrollaron posibilidades para que los grupos de derecha –ahora más empoderados- incorporaran sus intereses, más bien observamos la dificultad en la generación de consenso sobre nuevos temas. Esto se explica por la instauración del patrón dependiente en los temas de la agenda, producto de la coyuntura de 1997.

Los arreglos institucionales, particularmente los no formales- derivaron en una agenda consensada entre la mayoría de actores involucrados, compuesta por temas cruciales para las reglas del juego de la política de género y con contenidos poco conflictivos ideológicamente. Aunque no todos estos temas pudieron ser legislados, marcaron la ruta de la agenda durante las siguientes legislaturas.

Una parte de la agenda *fundante* de este periodo fue la legislación en materia de reglas del juego, comprendida en la creación de las comisiones de equidad y género en el

Congreso, en la creación del Instituto Nacional de las mujeres y en la introducción de cuotas de género para garantizar la participación política de las mujeres. La legislación en estos temas representó una garantía para que más allá de los vaivenes políticos, las mujeres permanecieran relativamente en espacios de toma de decisión, desde donde impulsar acciones a favor de la equidad de género de manera permanente y estable. La cercanía ideológica entre los actores del proceso en torno a estos temas, permitió que fueran aprobados por el Congreso y obtuvieran el veto positivo del Ejecutivo para su entrada en vigor. La otra parte de la agenda *fundante*, está comprendida en los acuerdos concertados por actores políticos y organizaciones sociales a través de pactos, así como en las agendas del Parlamento de Mujeres.

Este periodo fundacional, en el que se instaura el patrón dependiente en la agenda de género, terminó en medio de un contexto de incertidumbre. La posibilidad de seguir legislando temas más allá de la agenda consensada, fue anulada por el conflicto ideológico que obstaculizaba llegar a nuevos acuerdos, por lo que el establecimiento de agenda durante las legislaturas LIX y LX tuvo como objeto institucionalizar la agenda ya consensada. A este respecto, Collier y Collier (2002) han señalado que “los procesos dependientes de la trayectoria pueden operar para institucionalizar arreglos políticos específicos que, en última instancia, son vulnerables ante un evento o proceso emergente en una etapa posterior del desarrollo político”. En el siguiente capítulo, abordaremos a partir de esa perspectiva el proceso de construcción de agenda legislativa de género.

BIBLIOGRAFÍA (3)

Asamblea Nacional de Mujeres para la Transición Democrática (1996) *Agenda de las mujeres para las elecciones de 1997*. Poder Femenino, diferentes, numerosas y unidas.

Barquet, Mercedes (2002) *Sobre el género en las políticas públicas: actores y contexto*, en E. Urrutia (Coord.), “Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género en México: aportes desde diversas disciplinas”, El Colegio de México, México, pp. 345-372.

Casar, Ma. Amparo (2001) *Las elecciones del 2 de julio y la LVIII legislatura*, en Salazar C., Luis (Coord.) “México 2000. Alternancia y transición a la democracia”, Ediciones Cal y Arena, México, pp. 389-415.

Cerva Cerna, Daniela (2006) *Trayectorias de los mecanismos institucionales a favor de la equidad de género en México*, en Cámara de Diputados, “Compendio de avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas”. Comisión de Equidad y Género, LIX Legislatura, pp. 253-271.

Comisión de Equidad y Género (2008) *Memorias de la Comisión de Equidad y Género. 10 Años legislando*. Cámara de Diputados, México.

CONMUJER (1999) *Parlamento de Mujeres de México. Análisis y sistematización de las ponencias presentadas en el foro del 7 y 8 de marzo de 1998*. Programa Nacional de la Mujer 1995-2000 “Alianza por la Igualdad”, Secretaría de Gobernación, México.

CONMUJER (2000) *Los candidatos y las mujeres*. Programa Nacional de la Mujer 1995-2000 “Alianza por la Igualdad”, Secretaría de Gobernación, México.

Del Valle, Sonia (2000) *Congreso Nacional de Mujeres. Valiosa tarea de negociación*, en Cuadernos Feministas, No. 12, pp. 54-59.

Fernández Poncela, Anna M. (1995) *Participación social y política de las mujeres en México: un estado de la cuestión*, en Fernández Poncela, Anna M. (Comp.) “Participación política. Las mujeres en México al final del milenio”. El Colegio de México, México, pp. 23-84.

García Acevedo, María Lourdes (2002) *Avances y retrocesos de la participación política y ciudadana de las mujeres mexicanas al final del milenio*, en Andreo García, Juan y Sara Beatriz Guardia (Eds.) “Historia de las mujeres en América Latina”, Universidad de Murcia, Departamento de Historia Moderna, Contemporánea y de América, España, pp. 357-374.

García Vázquez, Nancy (2004) *La representación política y parlamentaria de las mujeres en la Cámara de Diputados. Análisis de las legislaturas LVII y LVIII*. Tesis para obtener el grado de Maestría en Sociología Política. Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora, México.

González, Lucero. María Consuelo Mejía y Patricia Mercado (1995) *Imágenes de feministas en Beijing*, en Debate Feminista, año 6, Vol. 12, pp. 32-51.

Guzmán Gallangos, Flérida (2006) *La Comisión de Equidad y Género en el proceso de construcción de un presupuesto de egresos de la Federación pro equidad de género*, en Cámara de Diputados y Editorial Santillana “Compendio. Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas”, México, pp. 225-251.

Guzmán, Virginia (2001) *La institucionalidad del género en el estado: nuevas perspectivas de análisis*. CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo No. 32, Chile.

Incháustegui Romero, Teresa (1995) *Participación política y políticas públicas: ¿Cómo hacer el vínculo en el caso de las mujeres?*, en Fernández Poncela, Anna M. (Comp.) “Participación política. Las mujeres en México al final del milenio”. El Colegio de México, México, pp. 121-124.

INMUJERES (2008) *Compilación de los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos de las mujeres*. México, Cuarta Edición.

Isunza Vera, Ernesto (2006) *Para analizar los procesos de democratización: interfaces socio-estatales, proyectos políticos y rendición de cuentas*, en Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera “Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social”. CIESAS-UV-Porrúa, México, pp. 265-291.

Méndez de Hoyos, Irma (2006) *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*. FLACSO-México, Fontamara. México.

Naciones Unidas (1995) *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*.

Olvera, Alberto J. [Coord.] (2001) *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*. Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, México.

PNUD (2008) *Empoderadas e iguales*. Estrategia de igualdad de género 2008-2011.

Rabotnikof, Nora (2001) *Dos conceptos de sociedad civil*, en Salazar C., Luis (Coord.) “México 2000. Alternancia y transición a la democracia”, Ediciones Cal y Arena, México, pp. 283-307.

Rabotnikof, Nora (2002) *Sociedad civil: cambio político y cambio conceptual*, en Alvarez, Lucia (Coord.) “La sociedad civil ante la transición democrática”, Plaza y Valdez Editores, Red Mexicana de Investigaciones sobre Organizaciones Civiles, México, pp. 15-38.

Renau i Manén, María Dolores (1995) *Feminismo y derecha*, en Leviatán: Revista de hechos e ideas, No. 59, pp. 27-36.

Sánchez Olvera, Alma Rosa (2006) *El feminismo en la construcción de la ciudadanía de las mujeres en México*, en Revista Itinerario de las Miradas, No. 63, FES-Acatlán, Coordinación de Investigación.

Semo Groman, Ilán (2000) *La LVII legislatura en perspectiva*, en Paoli Bolio, Francisco José (Comp.) “La Cámara de Diputados en la LVII legislatura”. Cámara de Diputados, México, pp. 226-233.

Stevenson, Linda S. (1999) *La política de género en el proceso de democratización en México: eligiendo mujeres y legislando delitos sexuales y acciones afirmativas, 1988-1997*, en Revista de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, Vol. XVII, No. 50, México, pp. 519-558.

Tapia Fonllem, Elena [Coord.] (1999) *La utilidad de los pactos para legislar a favor de las mujeres*. Equidad de género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C. México.

Tarrés, María Luisa (2001) *Las organizaciones del movimiento de mujeres en la reforma política*, en Olvera, Alberto (Coord.) “La sociedad civil. De la teoría a la realidad”, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, México, pp. 217-257.

Tarrés, María Luisa (2002) *Para un debate sobre la política y el género en América Latina*, en Debate Feminista, año 13, Vol. 26, pp. 119-139.

Woldenberg Karakowski, José (1997) *1997: Las elecciones federales en México. Una descripción general*. International Foundation for Election Systems (IFES), Ponencia efectuada el 15 de septiembre de 1997.

Yáñez Santamaría, Araceli [Comp.] (1997) *Memorias del foro Avancemos un Trecho: por un compromiso de los partidos políticos a favor de las mujeres*. DIVERSA-Asociación Política Feminista. Fundación Friedrich Ebert. México.

Zabaleta Solís, Dionisio (2008) *La gestión de redes como una estrategia gubernamental de liderazgo contingente: dos proyectos de conservación del patrimonio cultural urbano en la ciudad de México*. Tesina para obtener el grado de Maestro en Administración y Políticas Públicas, CIDE, México.

Zaremberg, Gisela (2010) *Guía 2: Instituciones en políticas públicas con perspectiva de género*. Material Pedagógico del Diplomado Superior con opción a Maestría en Políticas Públicas y Género, FLACSO-México.

DOCUMENTOS

Balace de la LVIII Legislatura en materia de equidad y género. Congreso de la Unión. Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Coordinación Nacional de Mujeres por un milenio Feminista y Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población. Universidad del Claustro de Sor Juana, Ciudad de México, 19 de junio de 2003.

Convocatoria al Congreso Nacional de Mujeres “Hacia la Reforma del Estado con Equidad de Género”. 11 de agosto de 2000.

Encuentro de Legisladoras LVII-LVIII, organizado por la Comisión de Equidad y Género el 9 y 10 de agosto de 2000. Notas de la Dra. Mercedes Barquet.

Informe de actividades legislativas, 1999-2000. Dip. Alma Angelina Vucovich Seele. Cámara de Diputados, Grupo Parlamentario del PRD. LVII Legislatura. México, 2000.

La sociedad civil y el nuevo contexto nacional. Oportunidades y retos para avanzar en la democracia y la vida digna desde las organizaciones civiles. Relatoría de la reunión

sostenida por miembros de diversas organizaciones civiles y académicos, 19 de julio del 2000.

Memoria 1997-2000. Comisión de Equidad y Género, Cámara de Diputados, México, 2000.

Pacto entre Mujeres hacia una agenda legislativa y de gobierno por la Equidad, Encuentro entre candidatas y organizaciones civiles. Centro Cultural José Martí. Ciudad de México, 22 de junio de 2000.

Parlamento de Mujeres 2001. Comisión Bicameral. Cámara de Diputados, Senado de la República, LVIII Legislatura. Disco Compacto.

Parlamento de Mujeres 2002. . Comisión Bicameral. Cámara de Diputados, Senado de la República, LVIII Legislatura. Disco Compacto.

Parlamento de Mujeres 2003. Comisión Bicameral. Cámara de Diputados, Senado de la República, LVIII Legislatura. Disco Compacto-Programa Interactivo.

Parlamento de Mujeres de México, 7 y 8 de marzo de 1998. Comisión Bicameral Cámara de Diputados y Senado de la República, México, 1998.

Programa de la Primera Reunión Anual del Parlamento de Mujeres de México. Comisión Bicameral, Senado de la República, 6 de marzo de 1999.

Programa de la Segunda Reunión Anual del Parlamento de Mujeres de México. Comisión Bicameral, Cámara de Diputados, Palacio Legislativo, 8 de marzo de 2000.

Propuestas de contenido y método de trabajo de la 2ª Reunión de la comisión Bicameral Parlamento de Mujeres de México para el año 2000. Documento de trabajo elaborado por la Dip. Ma. Elena Cruz Muñoz. Cámara de Diputados, 12 de enero de 2000.

Reglamento de la Comisión Bicameral Parlamento de Mujeres de México. Elaborado por la Comisión Bicameral y el Organismo de Interlocución Ciudadana. Presentado el 21 de enero de 2003, en comisiones del Senado de la República.

Una visión sobre los avances y retos en materia de equidad y género. Informe 1997-2000. Dip. Patricia Espinosa Torres. Cámara de Diputados, Grupo Parlamentario del PAN. LVII Legislatura. México, 2000.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

CIMAC, Comunicación e Información para la Mujer, A.C.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados

Gaceta parlamentaria del Senado de la República

Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación

PERIÓDICOS

El Diario de México, 9 de junio de 2001

El Herald, 9 y 10 de Junio de 2001

El Sol de México, 9 y 10 de junio de 2001

El Universal, 10 de junio de 2001

Excelsior, 9 de junio de 2001

La Crónica, 9 y 10 de junio de 2001

La Jornada, 9 de junio de 2001

La Prensa, 9 de junio de 2001

Milenio, 10 de junio de 2001

Novedades, 9 de junio de 2001

Reforma, 10 de junio de 2001

Triple Jornada número 27, Lunes 6 de noviembre de 2000

Uno más Uno, 9 de junio de 2001