

mujer y desarrollo

**P**olíticas públicas  
e institucionalidad de género  
en América Latina (1985-2010)

Virginia Guzmán Barcos  
Sonia Montaña Virreira



NACIONES UNIDAS

CEPAL

---

## mujer y desarrollo

# **P**olíticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)

Virginia Guzmán Barcos  
Sonia Montaña Virreira



NACIONES UNIDAS

**CEPAL**

División de Asuntos de Género  
Santiago de Chile, octubre de 2012

Este documento fue preparado por Virginia Guzmán Barcos, consultora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Sonia Montaña Virreira, Directora de la misma División. Se agradece el apoyo financiero del proyecto “Mejorando la cuantificación del trabajo no remunerado de las mujeres para las políticas de erradicación de la pobreza” de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

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

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4170

LC/L.3531

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2012. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

|  |    |
|--|----|
| <b>Resumen</b> .....   | 5  |
| <b>Introducción</b> .....  | 7  |
| <b>I. Condiciones sociohistóricas de los procesos de institucionalización de género</b> .....      | 9  |
| <b>II. El papel del Estado en el cambio del orden de género</b> .....                              | 13 |
| A. La creación y desarrollo de los mecanismos de adelanto para las mujeres en el Estado (MAM)..... | 14 |
| B. El papel de los discursos en los cambios institucionales .....                                  | 16 |
| C. Hacer políticas de género en el Estado .....  | 20 |
| <b>III. Las políticas públicas y el orden de género</b> .....                                      | 27 |
| <b>IV. Conclusiones</b> .....  | 33 |
| <b>Bibliografía</b> .....  | 35 |
| <b>Serie Mujer y desarrollo: números publicados</b> .....  | 39 |

**Indice de cuadros**

|          |  |    |
|----------|--|----|
| CUADRO 1 | AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): AUTONOMÍA FÍSICA Y POLÍTICAS IMPLEMENTADAS PARA FORTALECER EL ORDEN DE GÉNERO.....                    | 28 |
| CUADRO 2 | AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): AUTONOMÍA EN LA TOMA DE DECISIONES Y POLÍTICAS IMPLEMENTADAS PARA FORTALECER EL ORDEN DE GÉNERO ..... | 29 |
| CUADRO 3 | AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): AUTONOMÍA ECONÓMICA Y POLÍTICAS IMPLEMENTADAS PARA FORTALECER EL ORDEN DE GÉNERO.....                 | 30 |

**Indice de recuadros**

|            |   |    |
|------------|---|----|
| RECUADRO 1 | ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS MAM AL AÑO 2012.....                     | 16 |
| RECUADRO 2 | LA HORA DE LA IGUALDAD, BRECHAS POR CERRAR, CAMINOS POR ABRIR ..... | 19 |
| RECUADRO 3 | ¿QUÉ ESTADO PARA QUÉ IGUALDAD?.....                                 | 19 |

## Resumen

---

El documento que se presenta a continuación propone un marco conceptual y una interpretación socio-histórica para comprender los procesos de institucionalización de las políticas de género en América Latina. Estos procesos incluyen la incorporación de nuevas concepciones de género en el quehacer del Estado y el establecimiento de la igualdad de género como propósito de las políticas públicas. Los procesos estudiados son productos de dinámicas sociopolíticas en las que interactúan actores sociales, políticos y públicos en distintos contextos institucionales. Estos actores cuentan con desiguales grados de poder y difieren en sus maneras de interpretar la realidad, y de identificar y definir los problemas que merecen la atención de las autoridades públicas. En las interacciones que tienen lugar entre los diversos actores intervienen dimensiones cognitivo-normativas, y de poder, en la medida en que cada actor trata de persuadir o imponer sus puntos de vista y valores a las vez que defender sus intereses. De esta manera la institucionalidad de género en el Estado es la materialización de relaciones políticas, prácticas sociales y visiones del mundo que se legitiman como cosas públicas por medio de procesos precedidos por luchas políticas. Los avances en la institucionalización de las políticas de género en el Estado se expresan en la difusión de nuevos discursos sobre las relaciones hombre-mujer, en la promulgación de nuevas leyes, en la formulación de nuevas reglas y en la formación de organismos estatales y redes de interacción entre los actores públicos, privados y sociales que conforman los espacios de las políticas públicas.

El marco analítico propuesto considera que las transformaciones de las relaciones de género no son solo el producto de la voluntad y la acción de los actores (movimiento feminista o mecanismos para el adelanto de las mujeres en el Estado —MAM—), sino también de las oportunidades y restricciones que ofrecen las normas institucionales que

regulan las relaciones entre los sujetos. Las normas a su vez son el resultado de procesos históricos específicos que se deben considerar como el andamiaje político institucional en el que se construye la igualdad de género. Las normas no son determinantes en términos absolutos, ya que son los actores quienes las reproducen y les dan sentido. Las reglas no son solo rutinas, procedimientos, convenciones y roles en torno a los cuales se construye la actividad política sino también creencias, paradigmas, códigos culturales, saberes movilizados por los actores que sostienen, elaboran o contradicen estas reglas (Muller y Surel, 1998).

Dado que los procesos analizados tienen lugar en contextos sociales y políticos históricamente situados, este documento analiza la influencia de las dinámicas socio-políticas en la institucionalización de género, prestando especial atención a los procesos de democratización y las reformas del Estado que han tenido lugar en distintos países de la región durante las dos últimas décadas.

A partir de las consideraciones anteriores este documento se organiza en torno a tres grandes ejes: las condiciones sociohistóricas de los procesos de institucionalización de género; el papel del Estado en la reproducción o cambio de las relaciones de género; las políticas públicas y el orden de género.

Este estudio se basa en la información producida en evaluaciones y autoevaluaciones de los MAM y en los resultados de estudios de los procesos de institucionalización en el Estado realizados por organismos de género de la sociedad civil, centros académicos, centros de estudios y la División de Asuntos de Género de la CEPAL.

## Introducción

---

El texto “Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)” ofrece un marco conceptual común para analizar procesos de institucionalización de las políticas de género desarrollados en países de la región. Se trata de esclarecer la complejidad y diversidad que reviste la construcción y el cambio del orden de género. Se afirma, por un lado, que el orden de género se construye, reproduce y transforma cotidianamente en distintas dimensiones de la realidad social: dimensiones simbólicas, institucionales y subjetivas, y en las interacciones cotidianas en las prácticas sociales. Por otro lado, se señala que si bien es posible identificar características similares de los procesos en el ámbito de las agendas, los discursos, las estrategias y políticas propuestas, las modalidades que asumen los procesos nacionales son singulares, tanto porque dependen de los factores políticos, culturales y sociales que caracterizan a cada sociedad específica como por los modos particulares en que cada sociedad se integra, se reapropia y contribuye a los procesos supranacionales y globales. Cada uno de los contextos nacionales ofrece distintas oportunidades a los distintos actores e institucionalidades de género para cumplir sus cometidos.

Este documento adquiere sentido dentro del proyecto mayor desarrollado por la División de Asuntos de Género de la CEPAL de acompañamiento, análisis y asesoría a los distintos procesos de institucionalización en la región. La interlocución permanente con las autoridades de gobierno, integrantes de los mecanismos para el adelanto de la mujer en el ejecutivo, representantes del movimiento de mujeres y otras organizaciones de la sociedad. A lo largo de más de tres décadas, la CEPAL ha acompañado a los protagonistas de este complejo proceso facilitando la circulación de experiencias y fortaleciendo su capacidad de

intervención en los escenarios nacionales. La Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe se ha convertido en el foro regional más importante para la institucionalización de la agenda de género orientada a fortalecer la autonomía de las mujeres. Los consensos adoptados en las once conferencias regionales, las reuniones periódicas de sus mesas directivas, las investigaciones y estudios se han legitimado como sustento de la agenda regional de gobiernos y sociedad civil. En estas dinámicas se hace visible la densidad y complejidad de los procesos sociales y políticos, y las dimensiones subjetivas que acompañan las interacciones de los actores (contradicciones, distintos grados de reflexividad, estrategias, disposiciones) en diferentes momentos del proceso. Los actores confrontan distintas interpretaciones sobre el contexto político, las oportunidades y obstáculos que enfrentan, sus interlocutores, las encrucijadas a que se ven expuestos y las razones tras ellas, y las estrategias utilizadas para abordarlas. Un análisis reciente de estos procesos se encuentra en el último Informe del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe en el que se afirma que los mecanismos para el adelanto de las mujeres (MAM) se encuentran en un punto de inflexión entre la consolidación de sus logros y la incertidumbre de los nuevos desafíos globales surgidos por el cambio climático, el desarrollo tecnológico, la crisis económico-financiera, los cambios geopolíticos y sus consecuencias para la democracia y la igualdad de género (CEPAL, 2011).

El reconocimiento de las mujeres como sujeto de derechos atraviesa por un complejo escenario de avances y retrocesos en el que se aprecian persistentes obstáculos que limitan la autonomía económica, política y física de las mujeres a la vez que emergen nuevos liderazgos femeninos y amplios sectores de la sociedad reconocen la importancia de una agenda de igualdad. Así lo demuestra las consulta a líderes de opinión que reconocen tanto la relevancia de la paridad como de las políticas de cuidado como componentes fundamentales de las políticas públicas de igualdad<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Véase las 3 consultas de opinión a líderes de la región sobre la participación política de las mujeres y la paridad: [en línea]: [http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/oig/agrupadores\\_xml/aes779.xml&xsl=/oig/agrupadores\\_xml/agrupa\\_listado.xml&base=/oig/tpl/top-bottom.xml](http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/oig/agrupadores_xml/aes779.xml&xsl=/oig/agrupadores_xml/agrupa_listado.xml&base=/oig/tpl/top-bottom.xml)

## **I. Condiciones sociohistóricas de los procesos de institucionalización de género**

---

En las últimas décadas hemos sido testigos del impacto que han tenido los discursos y prácticas de los movimientos feministas y de mujeres en el quehacer del conjunto del Estado y en el comportamiento de otros actores sociales, políticos e institucionales. Estos han acelerado, así, el curso de los contradictorios procesos de modernización de la región. En una relación de ida y vuelta, los movimientos feministas han incidido en los procesos políticos e institucionales a nivel nacional y global, a la vez que las características de las dinámicas sociales y políticas han abierto oportunidades o impuesto restricciones a la constitución de las mujeres en actores sociales y políticos.

Fueron varias corrientes político-culturales, entre las que destacan el movimiento feminista y de mujeres, las que confluyeron en la creación de los nuevos escenarios político-institucionales y culturales que debilitaron el orden de género tradicional e hicieron posible su cuestionamiento a través de nuevos discursos y prácticas sociales.

La profundización de la globalización, por ejemplo, hizo posible que las relaciones económicas y de poder se organizaran y ejercieran a una escala de mayor alcance espacial. La implementación del modelo económico neoliberal presionó a favor de reformas del Estado que hicieran posible la desregulación de las instituciones económicas adecuándose a las necesidades del orden económico global. Se debilitó, así, el poder de los estados nacionales y se hizo más difícil diferenciar el espacio nacional del internacional.

Las instituciones —reglas formales e informales que organizan la convivencia— fueron desbordadas por nuevas prácticas sociales y nuevos problemas cuyas causas excedían la territorialidad del Estado nacional. Las formas de coordinación social conocidas, la coordinación jerárquica propia del Estado nacional y la coordinación a través del mercado, se revelaron insuficientes y dieron lugar a nuevas formas de coordinación a través de redes<sup>2</sup>, cuyo funcionamiento es más dinámico y cuyos límites son más fluidos (Lechner et al., 1999).

Desde un punto de vista cultural, la expansión de la globalización difundió aceleradamente formas de vida y modelos culturales nuevos. Facilitó, así, la emergencia de identidades y movimientos sociales (feministas, indígenas y étnicos, entre otros) a la vez que ahondó los procesos de individuación<sup>3</sup>. La globalización hizo posible la experiencia compartida de vivir en un mundo global y reforzó la creencia de que la acción de los sujetos puede afectar el curso futuro de las dinámicas sociales (Robertson, 1992).

La elaboración de una agenda de género global y regional, la aprobación de normas transnacionales de género en las Conferencias convocadas por las Naciones Unidas<sup>4</sup> y las agendas aprobadas, con o sin reservas, por los distintos gobiernos de la región, jugaron un papel fundamental en las transformaciones de las relaciones de género en los distintos países, desde mediados de los años ochenta en adelante. Todo lo anterior ocurrió en el contexto de los procesos de recuperación de la democracia de los países de la región después de regímenes dictatoriales y autoritarios o largos procesos de lucha interna

La singularidad de las agendas de género en la región radicó en haberse anticipado a la crítica al neoliberalismo, demandando un rol activo del Estado que estaba en retirada. Paradójicamente, el vacío dejado por el Estado permitió que surgieran instituciones que sin alterar la dinámica dominante, sentaran las bases de las políticas de igualdad. Los ministerios, consejos e Institutos de la Mujer de la mano de la agenda internacional de derechos irrumpieron en el ámbito gubernamental articulando demandas sociales que en algunos casos notables alcanzaron logros importantes.

Con la globalización el campo de acción de las feministas y de las mujeres que empezaron a autodenominarse como tales, se pluralizó, globalizó y descentró, elevándose, de esta manera, su impacto sobre otras colectividades e instituciones (Álvarez, 2001). En este escenario, los movimientos feministas replantearon su relación con el Estado y se interesaron en el papel que éste juega en la reproducción o cambio de las relaciones de género. Estos movimientos argumentaron que el papel del Estado no es neutro sino, por el contrario, es omnipresente en la construcción de las desigualdades de género a través de los mensajes que emite, las concepciones de género que sustentan sus políticas y el grado de reconocimiento que hace de los distintos actores, entre ellos las mujeres, como interlocutores. Demostraron, así, que la acción del Estado se ejerce sobre una realidad configurada por las relaciones de género, en tanto éste constituye uno de los ejes de diferenciación social que estructura las relaciones sociales.

Las relaciones entre las integrantes de los grupos feministas se ampliaron hacia los partidos, las distintas instancias del Estado, la academia, los espacios de creación cultural y las organizaciones étnicas y de minorías sexuales. Las experiencias y acciones simultáneas que tienen lugar en estas instancias a nivel local, nacional, regional y global, aunque suelen ocurrir descoordinadas entre sí, fueron creando

---

<sup>2</sup> La noción de red ha sido propuesta para interpretar las nuevas formas de coordinación del Estado con la sociedad. Estas se caracterizan por el carácter horizontal y no jerarquizado de las relaciones e intercambios —frecuentemente informales— entre los actores de una red; la ausencia de un cierre, lo que permite la multiplicación de intercambios periféricos y la combinación de recursos técnicos (ligados a la experticia de los actores) y recursos políticos (asociados a la posición de los actores en el sistema político). La noción de red de políticas relativiza las fronteras entre el Estado y la sociedad y, al mismo tiempo, pone el acento en la diversidad de actores que participan en la construcción de la acción pública y el carácter fluido de los agrupamientos constituidos (Muller y Surel, 1998).

<sup>3</sup> Los procesos de individuación hacen referencia a la mayor libertad y responsabilidad que asumen las personas en la tarea de construir sus proyectos personales.

<sup>4</sup> Destacamos los siguientes hitos: la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (adoptada por la Asamblea General en su resolución 4/180 del 18 de diciembre de 1979); la III Conferencia Mundial de la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz (Nairobi 1985); la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD, El Cairo del 5 al 13 de septiembre de 1994) y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).

tejido social y amplificando el impacto de movimientos que muchas veces se expresan fuera de los canales tradicionales de influencia política de los partidos y los sindicatos.

Un hecho asociado a la pluralización de los movimientos feministas es la variedad de concepciones y marcos cognitivos desde los cuales las mujeres se comprometen con las agendas de igualdad de género. Las mujeres procedentes de otras tradiciones culturales desarrollan su autoestima, afirman su individualidad a partir sus tradiciones culturales las que constituyen una base central de identidad personal y social, pero las someten a la crítica en las dimensiones más jerárquicas y opresivas hacia ellas.

En breve, en las últimas décadas, en un nuevo escenario regional caracterizado por la aceleración de la globalización, la recuperación de los regímenes democráticos y el fortalecimiento de movimientos sociales a nivel nacional e internacional, se generaron las condiciones para que distintos actores plantearan la necesidad de incluir el género en las políticas públicas. Estos actores se propusieron afectar los dispositivos responsables de las desigualdades en el orden jurídico e institucional, en la cultura y en la organización de las relaciones sociales en distintos espacios de la sociedad<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> De acuerdo a la teoría feminista, el orden de género en las sociedades modernas se asienta en la división entre los espacios privados y públicos, la existencia de un doble poder —privado y público—, la universalización de la idea de la diferencia radical entre los géneros y la división sexual del trabajo.



## **II. El papel del Estado en el cambio del orden de género**

---

El movimiento feminista y los MAM en el Estado han sido los actores estratégicos de la incorporación de nuevas concepciones de políticas y formas de gestión en cada uno de los Estados de los distintos países de la región. En las últimas décadas el movimiento y las académicas feministas se interesaron por esclarecer el papel del Estado en la reproducción del orden de género y mostraron el complejo vínculo que existe entre el orden de género y el orden institucional estatal en la medida en que el género es una dimensión constitutiva de las instituciones y, a la vez, una realidad jurídicamente constituida (Ballmer-Cao y Bonvin, 2008). La afirmación de la neutralidad del Estado parte del supuesto erróneo de que las condiciones que incumben a los hombres por razón de género pueden aplicarse a las mujeres, es decir, se da por hecho de que no existe en las sociedades desigualdades entre los sexos (Mac Kinnon, 1989). Esto explica que, a través de la jurisprudencia, de las concepciones e interpretaciones que animan las políticas y de la cultura y organización burocrática que caracteriza la gestión estatal, se construya y reproduzcan las relaciones desiguales de género. Es decir, la práctica y la teoría feminista pusieron en evidencia el carácter omnipresente del Estado tanto en la construcción y reproducción de las relaciones de género desiguales como en su transformación. Por ello, los movimientos y los MAM una vez constituidos interpelaron la debilidad de la acción estatal en el campo de las desigualdades e impulsaron de hecho acciones públicas que modificarán los parámetros de las políticas gubernamentales. Las políticas integradas, transversales y participativas reprobó el modelo sectorial de administración centralizada y consideraron la acción ciudadana como condición indispensable para el éxito de las políticas.

El feminismo latinoamericano no se limitó a la transformación de los marcos jurídicos y su vínculo con la política fue temprano participando activamente en la lucha contra las dictaduras, en los procesos de paz y de recuperación de la democracia.

La incorporación del análisis de género en las políticas públicas ha implicado la circulación de nuevos discursos dentro de las instituciones del Estado. Estos discursos permitieron incorporar en las agendas institucionales temas considerados como propios de la esfera privada tales como la violencia contra la mujer, la autonomía del cuerpo reproductivo, la dependencia económica de las mujeres, la autoridad del jefe de familia y los derechos individuales. Han visibilizado las desigualdades de género en la esfera pública como es el caso de la segregación de género en el mercado de trabajo, en la educación y la representación política. Finalmente, han incluido y definido como problemas de carácter público aquellos que se originan en los espacios de articulación de la esfera privada y pública como es el caso de la demanda de políticas de cuidado promoviendo la corresponsabilidad pública y privada sobre ellas (Muller y Senac-Slawinski, 2009). Para los movimientos de mujeres los problemas que enfrentan las mujeres en todas las esferas dejan de ser considerados productos de un orden natural y se los transforma en temas de deliberación y negociación política. Los discursos recorren un trayecto donde se le imponen limitaciones propias del sistema jurídico institucional a la vez que, al formar parte del mismo, lo modifican en una dialéctica de transformación no exenta de tensiones y paradojas. La ratificación —por parte de casi todos los países de la región de los argumentos y propuestas— de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y de un porcentaje menor de ellos del protocolo facultativo de la CEDAW, es una muestra de los logros alcanzados en la incorporación de la igualdad de género y el respeto de los derechos de las mujeres como responsabilidad de los Estados. A la vez la lentitud en la adopción de sus protocolos es una muestra de las dificultades que generan los cambios hasta formar parte de la cultura política e institucional<sup>6</sup>.

## **A. La creación y desarrollo de los mecanismos de adelanto para las mujeres en el Estado (MAM)**

La articulación creativa entre movimientos feministas transnacionales y nacionales, y entre las instituciones internacionales y los gobiernos nacionales en conferencias globales o regionales en torno a la igualdad de género tuvo como uno de sus resultados la creación y desarrollo de los MAM. La existencia de una agenda global común aprobada en las conferencias convocadas por Naciones Unidas durante la década de 1990 favoreció la creación de horizontes de sentidos comunes en torno a la igualdad de género en la región. Los espacios regionales abiertos por los 30 años de Encuentros feministas, las 11 Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe han favorecido la deliberación y la reflexividad de los actores que participan en los procesos de institucionalización de género en el Estado (Montaño y Sanz, 2009).

El reconocimiento de la importancia de los espacios globales y regionales, sin embargo, no debe llevarnos a desconocer la singularidad de los procesos sociales y políticos nacionales, y la lucha dada en cada sociedad para generar y mantener los a MAM (Guzmán, 2011). Los nuevos discursos, tratados, convenciones y agendas globales son apropiados y re-significados por distintos actores en cada sociedad de acuerdo a la hegemonía de las diferentes fuerzas políticas, la cultura política y democrática y las características del Estado.

Las organizaciones feministas y académicas y los MAM difunden los avances regionales y globales, y tratan de incorporarlos a las dinámicas nacionales, anclando los acuerdos en procesos sociopolíticos locales. Participan activamente con otros actores sociales y políticos en los procesos democráticos y de paz que derivan en nuevos marcos jurídicos e institucionales nacionales con el propósito de que se incorporen en ellos nuevas orientaciones de género. Desarrollan estrategias

<sup>6</sup> De 20 países en América Latina (incluidos República Dominicana y Puerto Rico) 3 no han ratificado el protocolo facultativo de la CEDAW: Chile, Cuba y El Salvador. Por otra parte, Honduras, Nicaragua y Puerto Rico no han firmado la CEDAW ni ratificado el protocolo. De 18 países del Caribe solo han ratificado el protocolo Belice, Antigua y Barbuda y Saint Kitts y Nevis.

heterogéneas lo que ha contribuido a identificar las limitaciones de los enfoques sectoriales<sup>7</sup>. Las resistencias culturales y políticas de otros actores, particularmente de los partidos políticos y de la Iglesia Católica han dado lugar a una importante producción de evidencia y argumentos técnicos y políticos que son dignos de reconocer.

La gran mayoría de los mecanismos nacionales fueron establecidos en América Latina entre 1980 y 1990, bajo la forma de comisiones, divisiones, oficinas o consejos en ministerios específicos responsables de las áreas sociales de políticas como familia, salud y educación (Fernós, 2010).

A partir de la década de 1990, en casi todos los países de América Latina, a nivel del Ejecutivo, se formaron mecanismos responsables para el adelanto de las mujeres, órganos concebidos como instancias normativas y responsables de la coordinación de políticas de género inspiradas en los acuerdos alcanzados en la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz (Nairobi, 1985) y en la Plataforma de Acción aprobada en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995). Estos mecanismos han asumido diversas modalidades y ocupado posiciones jerárquicas distintas en el organigrama del Poder Ejecutivo: Secretarías, Consejos, Vice ministerios, divisiones, oficinas o Institutos que mantienen relaciones estrechas, aunque no exentas de conflicto, con organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones sociales, movimientos de mujeres, programas académicos y la cooperación internacional, los que constituyen frecuentemente sus bases de referencia, sustento y legitimidad.

En el presente y luego de avances y retrocesos, la gran mayoría de estos mecanismos se han constituido en entidades normativas que promueven políticas orientadas hacia la igualdad de género y el respeto de los derechos humanos. Un tercio de estas entidades ha alcanzado una posición jerárquica que permite a su autoridad máxima participar del gabinete ministerial, de comisiones interministeriales y de instancias de coordinación donde se diseñan políticas. La mayoría cuenta con Planes de Igualdad de Oportunidades, verdaderas cartas de navegación para la incorporación del género en las políticas públicas y el establecimiento de vínculos con los distintos poderes del Estado<sup>8</sup> (Guzmán, 2001; Guzmán y Bonan 2003; Fernós, 2010). La mayoría de estas entidades han propiciado también la formación de instancias de género de carácter sectorial y promovido la formación de programas de carácter nacional que facilitan las relaciones interministeriales. Han estimulado, además, la formación y la participación en estructuras de mediación entre el Estado y la sociedad civil (Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades, Comisión Tripartita para el Seguimiento de los Acuerdos de Beijing, Consejo de Organizaciones Sociales, Consejo Académico y Mesas de Trabajo).

Junto a los MAM a nivel nacional, en varios países existen otros mecanismos departamentales o municipales, vinculados a los poderes ejecutivos locales, que están encargados de promover políticas públicas con perspectiva de género. También existen instituciones como las Defensorías de la Mujer o de Género dentro de las Defensorías del Pueblo y otras coordinaciones políticas que promueven iniciativas legislativas contra la discriminación y a favor de la equidad de género. Este es el caso de las Comisiones Parlamentarias de Mujeres o Foros de Mujeres Políticas. Finalmente, otras instituciones a nivel del Poder Judicial garantizan el acceso a la justicia para las mujeres —comisarias de mujeres, por ejemplo— y mejores servicios. Las diferentes instancias conforman una verdadera trama institucional que muchas veces trasciende los estados nacionales y se proyecta hacia las instituciones regionales como es el caso de la creación de la Reunión Especializada de la Mujer (REM) dentro del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y del Consejo de Ministras de la Mujer en Centro América (COMCA) en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

Si observamos la trayectoria de los MAM en la región durante las últimas décadas veremos que ésta puede describirse como el desplazamiento desde posiciones de baja autoridad, responsables de acciones

<sup>7</sup> Véase el informe 2011 del Observatorio de igualdad de género: [en línea: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/sinsigla/xml/0/42800/P42800.xml&xsl=/mujer/tpl/p10f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xslt>].

<sup>8</sup> Ver informe anual 2011 OIG.

muy delimitadas y de exterioridad a la lógica central de las políticas; hacia posiciones de mayor jerarquía y autoridad, sustentadas en mandatos legales que garantizan su rol de ente normativo y coordinador.

Desde 1995 al menos 11 países ampliaron los mandatos de los MAM desde el rol tradicional de, ejecutores de políticas para las mujeres, a entidades normativas que proponen políticas orientadas a la igualdad de género y los derechos humanos. Son los casos del Estado Plurinacional de Bolivia (2009), Brasil (2003), Colombia (2003), Costa Rica (1999), Guatemala (2000), México (2001), Panamá (2008), Perú (2002), Puerto Rico (2001) y Uruguay (2005).

#### RECUADRO 1 ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS MAM AL AÑO 2012

- Muchos países de la región de América Latina y el Caribe tienen un mecanismo nacional creado por ley y localizado en posiciones altas en la jerarquía administrativa de gobierno.
- En el poder ejecutivo existen estructuras interministeriales e interdepartamentales que sustentan la transversalización del género a través de la estructura de gobierno.
- Se observa un esfuerzo sistemático por descentralizar los mecanismos nacionales a través de la creación de estructuras municipales, provinciales, departamentales y locales.
- Se observa un incremento del número de comisiones de mujeres parlamentarias y comisiones especializadas en las ramas judiciales.
- Existen unidades de género en las Defensorías del Pueblo o Ciudadanos y en los Observatorios.
- Las ONG y organizaciones de mujeres continúan apoyando y participando en la acción de los MAM.

Fuente: Informe anual 2011 del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe.

## B. El papel de los discursos en los cambios institucionales

Las instituciones son factores de orden ya que las formas estandarizadas de operar estabilizan la actividad política y el relacionamiento entre los actores. Estas pretenden reducir el carácter caótico de la competencia y la arbitrariedad de quienes tienen mayor poder y recursos. Sin embargo, las instituciones no son solo externas a los actores sino también internas a ellos. Por un lado, las estructuras los restringen y por el otro, son ellos mismos los que las crean, las mantienen, y les dan sentido. En suma, las reglas, procedimientos, convenciones, roles, estrategias en torno a las cuales se construye la actividad política, materializan creencias, paradigmas y códigos culturales (Muller, 1998, Guzmán, 2011)<sup>9</sup>.

Las ideas —contenido sustantivo de los discursos— presentan distintos niveles de generalidad y profundidad asociados al potencial de cambio institucional (Schmidt, 2008)<sup>10</sup>.

El primer nivel abarca las políticas específicas o "soluciones políticas" propuestas por los responsables políticos (*policy makers*). Es el caso, por ejemplo, de programas específicos orientados a dar asistencia preferencial a mujeres en situaciones de extrema vulnerabilidad sobre la base del convencimiento de que esto afecta positivamente no sólo a las mujeres sino también a sus familias. Estas ideas pueden coexistir sin contradicción con los marcos de sentido tradicionales sobre los papeles de hombres y mujeres que sustentan el conjunto de las acciones de los gobiernos. Los programas de transferencias monetarias ampliamente extendidos en la región (Rodríguez, 2011; CEPAL, 2011) suelen

<sup>9</sup> Las distintas reglas institucionales formales presentan una jerarquía y se influyen mutuamente. En general, pueden diferenciarse en, primero, reglas formales y estructuras explícitas generalmente formalizadas jurídicamente (distintas de las normas informales implícitas compartidas por todos los miembros de una organización o colectividad) y segundo, en reglas procedimentales que regulan los procesos de decisión, de evaluación, de atribución de autoridad y de responsabilidades. Las reglas procedimentales también organizan las funciones de recopilación y utilización de la información, los canales de acceso a diversas instituciones y la temporalidad de la acción. El conjunto de reglas cristaliza y fija en el tiempo las relaciones de poder de los grupos sociales y por ello mismo puede facilitar o inhibir la participación de los grupos sociales en la acción pública.

<sup>10</sup> La aproximación cognitiva (Muller y Surel, 1998; Muller et al., 2009) y las corrientes del institucionalismo discursivo (Schmidt, 2008) son muy útiles para entender el valor de las ideas, de los discursos y de los marcos de sentidos en la producción y cambio de las reglas institucionales que regulan las políticas públicas.

aliviar la pobreza de las familias y las mujeres, inclusive pueden tener efectos no buscados como la elevación de la autoestima y mejorar su capacidad de negociación al interior de los hogares. Sin embargo, estos no necesariamente modifican las creencias de que la principal responsabilidad de las mujeres es el cuidado de los miembros del hogar y que ellas constituyen un apoyo complementario a los ingresos. Este hecho se repite en los programas de información y entrega de anticonceptivos a adolescentes bajo autorización de los padres ya que, no se cuestionan las ideas que les asignan la exclusiva responsabilidad en el ejercicio de la sexualidad de los hijos. Es el caso también cuando se exige la autorización de un médico para que las mujeres accedan a la anticoncepción de emergencia: el control del Estado sobre la sexualidad de las mujeres se mantiene. Los servicios de cuidado infantil, son otro ejemplo de servicios susceptibles de convivir con enfoques tradicionales siempre y cuando se concentren en los derechos de los niños y sean acompañados de una lógica de extensión de la maternidad que no cuestione la división sexual del trabajo. En estos casos las ideas de género son muy delimitadas y pueden ser incorporadas con menor resistencia a ser parte de programas y actividades específicas ya que pueden coexistir con los marcos de sentidos tradicionales sobre las relaciones de género.

El segundo nivel tiene un potencial de cambio mayor ya que abarca planteamientos programáticos más generales que articulan medidas de políticas de carácter específico. Las ideas programáticas están en un nivel más profundo porque definen los problemas que deben ser resueltos por una o más políticas singulares y debaten las cuestiones que deberían considerarse, los objetivos que deben alcanzarse, las normas, los métodos y los instrumentos que se aplicarán, así como los ideales que enmarcan políticas más inmediatas. Las ideas feministas y las plataformas de los MAM aprobadas en convenciones internacionales corresponden a este segundo nivel de profundidad. Por ejemplo, en la Convención de Belém do Para, la violencia deja de ser significada como un comportamiento social privado y pasa a ser entendida como un comportamiento político que hace referencia a la desigualdad de poder entre hombres y mujeres, que es atentatorio a los derechos humanos y constituye en un delito (Fries, 2010), El sólo hecho de que se haya demandado legislar sobre el tema de violencia intrafamiliar significa reconocer la legitimidad de la intervención del Estado en los espacios privados cuando se violan los derechos de las mujeres, moviéndose de esta manera la frontera que separa lo público de lo privado. Similar efecto transformador tienen las reformas en el sistema previsional que reconocen el trabajo no remunerado de las personas, mayoritariamente mujeres (Yañez, 2010; Marco, 2011) y les aseguran pensiones compensando su ausencia del mercado laboral derivadas de las responsabilidades que se les atribuyen en la familia. Los sistemas de cuidado en construcción en algunos países intentan superar la fragmentación de las políticas de cuidados dirigidas a adultos mayores, los niños y discapacitados y consideran el trabajo no remunerado de las cuidadoras y los cuidadores. Las propuestas de cuidado integral y el reconocimiento del trabajo y necesidades de las cuidadoras y cuidadores se fueron construyendo al interior de redes de intercambio entre organizaciones de mujeres, académicas y políticas concernidas con las necesidades y derechos de las personas que realizan los trabajos no remunerados esenciales para la reproducción. Las propuestas señaladas suscitan debates al cuestionar concepciones naturalizadas y privilegios arraigados. Ellas suelen ser adecuadas por otros actores dentro de otros marcos de sentidos que tienden a excluir del debate la injusticia de la división sexual del trabajo y las necesidades y derechos de las cuidadoras. Medidas específicas como el subsidio a las labores de cuidado puede convertirse en un obstáculo para que las mujeres se integren al mercado laboral. Sin embargo, el reconocimiento monetario del trabajo que realizan suele mejorar su posición en la familia y la calidad de la relación con los dependientes.

A un nivel aún más profundo se encuentran las visiones del mundo que sustentan las políticas y programas con ideas, valores y principios organizadores del conocimiento y la sociedad. En este nivel se ubican los paradigmas. Estos se refieren a los núcleos más profundos de principios y normas de la vida pública, así sean nuevos valores emergentes de una sociedad o aquellos de larga data en el repertorio social (Schmidt, 2008). Los principios básicos de los paradigmas conforman el modo de ver el mundo e inspiran teorías o modelos que, a la vez, son marcos de referencias para las restantes ideas. Las matrices cognitivas y normativas del paradigma están integradas por principios abstractos que definen el campo de lo posible y lo decible en una sociedad dada en un momento histórico determinado. Estas matrices

identifican y justifican la existencia de diferencias, entre individuos y entre grupos, que jerarquizan las dinámicas sociales.

Las ideas cognitivas aclaran "qué es y qué hacer", mientras que las ideas normativas indican "lo que es bueno o malo", "lo que uno debe hacer". Las ideas cognitivas —también llamadas a veces "ideas causales"— proporcionan las recetas, directrices y mapas para la acción política y sirven para justificar las políticas y los programas. En un primer nivel de profundidad las ideas cognitivas se refieren a las formas en que las políticas ofrecen soluciones a los problemas; en un segundo nivel, los programas definen los problemas a resolver e identifican los métodos para resolverlos; y, en un tercer nivel, señalan en qué sentido las políticas y los programas se articulan con los principios y las normas de las disciplinas científicas o prácticas técnicas. Las ideas normativas, a su vez, conciernen a la forma en que las políticas satisfacen las aspiraciones y los ideales de la población, y a la manera en que tanto los programas como las políticas concuerdan con un núcleo profundo de principios y normas de la vida pública, así sean nuevos valores emergentes de una sociedad o aquellos de larga data en el repertorio social.

Los discursos feministas, las prácticas sociales de las mujeres y los nuevos sistemas de interacción social contribuyen también a la emergencia de un nuevo paradigma que cuestiona a la vez que hace más porosas las fronteras que separan lo privado y lo público. Este paradigma niega la ideología de las diferencias radicales entre hombres y mujeres y propone una nueva concepción de regulación de las relaciones humanas que no se deriva del poder patriarcal o del Estado, sino del reconocimiento de la capacidad ética de las personas para tomar decisiones que competen a su intimidad. En los procesos de recuperación de la democracia, la teoría feminista ha contribuido sustantivamente a cuestionar tanto los paradigmas que consideran que solo existe la injusticia económica sin reconocer las desigualdades de género, de etnia o de edad, como aquellas afirmaciones sobre la generalización automática de los principios democráticos a los distintos espacios sociales. En la emergencia de nuevos discursos sobre las relaciones de género han jugado un papel fundamental las redes nacionales y transnacionales establecidas en la sociedad civil. Es en el interior de estos espacios donde se han debatido nuevas ideas sobre la violencia contra las mujeres, la sexualidad, y la autonomía física, económica, y política de las mujeres.

Gracias a la profundización de los procesos de individuación, la presencia de colectivos sociales que definen con mayor autonomía sus intereses y propuestas, la apertura de las sociedades a los debates globales y las profundas transformaciones que han tenido lugar en las prácticas sociales y culturales, se ha ido ampliando el campo de lo que es posible decir en el debate público de las sociedades latinoamericanas. Es en este debate donde se confrontan los distintos marcos interpretativos y se discute no solo en torno a problemas específicos, sino también a un nivel de ideas de mayor generalidad como, por ejemplo, las relaciones que deben establecerse entre el Estado, el mercado y la familia, lo que, como veremos posteriormente, tiene un efecto directo en las relaciones de género y la situación de las mujeres. En dos de los últimos documentos de posición de la CEPAL<sup>11</sup> podemos identificar las ideas básicas de los marcos de interpretación que orientan las propuestas de políticas de la institución.

Los discursos de los movimientos feministas y de las entidades o mecanismos de género han puesto en circulación ideas normativas y cognitivas de distintos niveles de profundidad de acuerdo al poder de los interlocutores y del contexto institucional en que se emite el discurso.

---

<sup>11</sup> Nos referimos a los siguientes documentos: La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (CEPAL 2010) y ¿Qué Estado para qué igualdad? elaborado por la División de Asuntos de Género.

## **RECUADRO 2**

### **LA HORA DE LA IGUALDAD, BRECHAS POR CERRAR, CAMINOS POR ABRIR**

La igualdad es entendida como meta política y objetivo indispensable para el desarrollo.

La meta de la igualdad implica necesariamente transitar hacia una mirada colectiva para cerrar las brechas de la desigualdad y favorecer la cohesión social.

La igualdad de derechos exige la presencia del Estado y la profundización de los órdenes democráticos.

Los estados de la región deberían comprometerse a implementar políticas activas de promoción del desarrollo, asegurar la provisión de bienes públicos, intervenir con políticas de regulación económica, garantizar el bienestar social e incrementar la participación de los sectores excluidos y vulnerables en los beneficios del crecimiento económico.

La igualdad en la región exige mayor crecimiento, mayor productividad, empleos de calidad, mejor institucionalidad laboral de vocación universalista y redistributiva.

Fuente: Elaboración propia a partir de La hora de la igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir (CEPAL, 2010).

## **RECUADRO 3**

### **¿QUÉ ESTADO PARA QUÉ IGUALDAD?**

La igualdad de género es el resultado de procesos sociales, económicos, políticos y culturales y tiene distintas dimensiones: distributivas (económica), de reconocimiento (cultural) y de representación (política).

La igualdad de género garantiza la capacidad de ser y hacer, elegir estilos de vida y hacer elecciones consideradas válidas para lo cual es necesario contar con autonomía física, económica y política.

La igualdad de género se sostiene en el reconocimiento de la capacidad ética de las personas para tomar decisiones en las esferas de la intimidad y privacidad, y en el derecho a la autenticidad y autoexpresión.

Fuente: Elaboración propia a partir de ¿Qué Estado para qué igualdad? (CEPAL, 2011).

Los funcionarios de los MAM saben que los diferentes niveles de profundidad de las ideas y su potencial transformador de las instituciones suscitan grados diferentes de resistencia. Los gobiernos aceptan más fácilmente abordar el tema de la violencia cuando se lo argumenta en el marco del discurso de la vulnerabilidad, ya que este marco no cuestiona las relaciones de poder que existen entre los sexos ni las dinámicas de desigualdad que operan en la distribución de los derechos, recursos y tareas en el interior de las familias. Por ello, son frecuentes los discursos de algunas funcionarias de los MAM que muestran, por ejemplo, que el mayor acceso de las mujeres a recursos materiales, de salud o educativos va a redundar positivamente en el bienestar de los hijos y las hijas, en la regulación de la natalidad, en la reducción de la pobreza, sin afirmar, en primer lugar, los derechos que tienen las mujeres como ciudadanas, independientemente de las relaciones que establecen con los otros y otras. Las funcionarias subrayan no sólo las consecuencias positivas de las medidas de políticas para la igualdad de género sino la importancia que éstas tienen para el cumplimiento de los objetivos del interlocutor institucional.

En la región se observan distintos grados de distancia entre las ideas normativas y cognitivas de los movimientos feministas y aquellas difundidas por los MAM. También es variable la distancia entre estas últimas y las que son puestas en circulación por autoridades o funcionarios en otros sectores de la administración pública. Las ideas normativas de los discursos feministas apelan claramente a los valores de la libertad, la igualdad, la autonomía, la justicia social y los derechos humanos. En la producción de conocimiento, las activistas, académicas y políticas feministas se concentran en esclarecer los mecanismos sistémicos responsables de las desigualdades y las relaciones de poder e intereses que están en juego. Esto ha sido fundamental para que la igualdad de género sea considerada como un objetivo de las políticas públicas y para generar alianzas políticas. El conocimiento producido por las instancias de género ha estado orientado a demostrar que es posible definir la desigualdad de género como problema público, que éste puede ser abordado por la institucionalidad y concordado con los marcos jurídicos y constitucionales, y con la organización y los procedimientos administrativos.

Los discursos de los movimientos se apegan en mayor medida a los discursos transnacionales sobre la igualdad y la emancipación de las mujeres. Los discursos de los MAM deben encuadrarse en los marcos programáticos de los gobiernos por lo cual deben reinterpretar las agendas de género

transnacionales y nacionales para poder comunicarse con autoridades y funcionarios cuyos discursos y concepciones son también heterogéneos. De allí que el grado de receptividad a las ideas propuestas por las integrantes de los MAM varía de acuerdo a las concepciones que tengan sus interlocutores hombres y mujeres, el sector al que pertenezcan, y sus prioridades cognitivas y políticas.

### C. Hacer políticas de género en el Estado

Las políticas públicas son el resultado de una serie de decisiones y acciones, intencionalmente coherentes, de diferentes actores, públicos y a veces no públicos —cuyas concepciones y marcos de sentido, nexos institucionales e intereses varían— que interactúan con el propósito de definir y pensar la solución de un problema considerado público. En el proceso de interacción se va configurando una representación de los problemas, de sus causas, sus soluciones y consecuencias (Muller y Surel, 1998).

A lo largo del ciclo de una política pública, la toma de decisiones enfrenta restricciones derivadas, por una parte, de las reglas formales e informales que regulan las relaciones entre los distintos niveles del Estado y, por otra parte, de las relaciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. También deben tenerse en cuenta los modos operatorios de la toma de decisiones, y de las relaciones y coordinaciones internas vigentes en un momento dado en la administración pública.

Los diferentes actores controlan diversos tipos de recursos asociados al grado de organización interna y capacidad de movilización externa. Los recursos movilizados pueden ser de distinto tipo: de infraestructura (patrimonio), políticos (apoyo político, mayoría), de violencia (fuerza), jurídicos (derecho), humanos (personal), económicos (dinero), cronológicos (tiempo), de confianza (consenso), interactivos (organización), o cognitivos (información y experticia).

Los distintos actores intervienen en lo que se denomina el “espacio de la política”. Este espacio constituye un marco, más o menos estructurado, formalizado y poblado, en el que los actores públicos interactúan con actores no públicos.

Entre los actores privados y públicos<sup>12</sup> se construye una red compleja de interacciones, tanto horizontales (entre actores de un mismo nivel gubernamental) como verticales (entre actores que operan a nivel interestatal, estatal, sub estatal y local). Estas interacciones conforman espacios cuyas fronteras son fluidas sobre todo si se quiere incluir a los actores periféricos de la política.

Todo individuo o grupo social implicado en el problema colectivo que origina la política pública es un actor potencial, que podría formar parte del espacio de la política pública, aunque no actúe de manera activa y visible en cada una de las etapas de su discusión, diseño e implementación. El espacio de una política pública puede ser más o menos amplio de acuerdo a la apertura del Estado a los distintos actores de la sociedad concernidos en el problema. El espacio de la política puede ampliarse hacia la sociedad civil, incluyendo actores hasta entonces excluidos o invisibilizados.

La comprensión de la génesis de una política pública se apoya sobre tres nociones fundamentales, de acuerdo con una secuencia analítica del proceso de formulación de políticas que no necesariamente coincide con la secuencia empírica: i) el surgimiento de problemas sociales; ii) la construcción de los problemas públicos mediante un proceso en el cual son reconocidos como objetos dignos de atención pública; y iii) la inclusión de los problemas en las agendas institucionales, momento en el cual el Estado asume la responsabilidad de participar en la solución de éstos (Aguilar, 1993; Muller y Surel, 1998 y Fraser, 1997).

La percepción de un problema y su construcción en tanto objeto de interés público están estrechamente ligadas a la identificación de las causas de la situación problemática por parte de los actores

<sup>12</sup> Los actores públicos integran el sistema político-administrativo y gozan de soberanía, en la medida en que el Estado es el único que tiene poder de coerción sobre otros subsistemas de la sociedad y sobre los ciudadanos. Los actores públicos entran en interacciones internas, vale decir dentro del sector público, y en interacciones externas, esto es, en su entorno.

concernidos, los que construyen relatos más o menos concurrentes y competitivos, acordes a sus visiones de mundo e intereses, respecto de las causas que atribuyen a los fenómenos sociales y las soluciones que proponen. Cada relato asigna además una identidad específica a los diferentes actores vinculados a una situación problemática, imputando una responsabilidad directa o indirecta respecto de esa situación a uno o más actores. En este proceso de confrontación de relatos se va estructurando el campo de relaciones entre los actores en el cual se establece las alianzas y se elaboran objetivos estratégicos.

El desarrollo de debates en torno a la implementación de acciones positivas para promover la representación política de las mujeres son un buen ejemplo de la construcción de los relatos que van a atribuir distintas identidades a los diferentes actores concernidos en el problema. Los relatos más conservadores plantean que la tarea prioritaria de las mujeres es la maternidad y mantener la cohesión familiar y que, por lo tanto, la participación y representación política deben estar subordinadas al cumplimiento de estas tareas. Las responsabilidades familiares de las mujeres son consideradas una ventaja y la maternidad un privilegio. En todo caso, señala otro componente del relato conservador, su participación en la política debe sustentarse tanto en los arreglos personales para cumplir con sus responsabilidades principales como en sus méritos propios. Este relato rechaza enfáticamente acciones orientadas a promover la participación por medio de acción positiva, pues se afirma que contraría los principios de igualdad, atenta el principio del mérito y desvaloriza las capacidades de las mujeres para acceder a cargos de decisión por sus propios méritos.

Al contrario, el relato, movilizado por mujeres políticas y por feministas, esclarece los obstáculos culturales e institucionales que impiden el desarrollo de las trayectorias políticas y públicas de las mujeres, independientemente de sus méritos. Este relato muestra como estos obstáculos se derivan, entre otros factores, de la injusta distribución del trabajo productivo y reproductivo entre mujeres y hombres, la división tajante entre espacios privados y públicos, y las normas y cultura partidarias. Las prácticas y propuestas de la corriente de actores que sostiene este relato estarán orientadas a desmontar los obstáculos para que las mujeres puedan participar en igualdad de condiciones lo que, a la vez, se ha demostrado, democratiza la política al tener como consecuencia la inclusión de nuevos temas y visiones de la realidad, y estimular un recambio político de los representantes. Generalmente el ingreso de mujeres al parlamento se traduce en una disminución de la edad promedio de los representantes y, en algunos casos, posibilita una mayor transparencia de la acción parlamentaria. Este relato ha permeado los discursos de líderes de opinión de América latina, provenientes del mundo público y privado, quienes en un 75% consideraron que la búsqueda deliberada de la paridad de género en política permite "fortalecer la democracia"<sup>13</sup>. Incluso la mayoría de encuestados aprueba en términos generales los objetivos de la paridad política y sus instrumentos más conocidos, incluyendo acciones afirmativas y "leyes de cuotas". Por otra parte los líderes de opinión creen casi unánimemente que la elección de presidentas en los últimos años en la región ha tenido un fuerte rol legitimador de la presencia de mujeres en otras posiciones de decisión.

El paso de un problema desde la agenda sistémica —compuesta por todos los problemas públicos que se considera deben ser atendidos por las autoridades públicas— a la agenda institucional tiene lugar cuando el Estado y los sectores involucrados se comprometen a dar solución al problema en cuestión. Para ser inscrito en la agenda institucional, el problema debe ser adecuado a las formas y a las lógicas del funcionamiento del aparato político-administrativo. Esto implica que debe ser redefinido de manera más o menos sustantiva a fin de que adopte una forma jurídica aceptable, ello en la medida en que el derecho constituye un instrumento privilegiado de acción y regulación. El problema debe ser también adaptado a las lógicas y a las necesidades de legitimación que regulan las acciones de los actores político-administrativos en los distintos subsistemas y recodificado para simplificarlo de acuerdo con la interpretación que de él hacen estos actores.

<sup>13</sup> Segunda consulta sobre la participación de las mujeres en la política, elaborada por la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL) a fines de 2009 y principios de 2010. Véase [en línea: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/oig/noticias/noticias/3/39393/P39393.xml&xsl=/oig/tpl/p1f.xsl&base=/oig/tpl/top-bottom.xsl>].

La inclusión de nuevas concepciones de género y problemas derivados de la desigualdad de género en los procesos de elaboración y decisión de las políticas tiene un carácter innovador y crítico del status quo. Esto explica que en sus inicios la mayoría de los MAM no cuenten ni con experiencias de acción en el Estado ni este le transfiera los recursos adecuados para abordar los problemas propuestos en sus agendas. Por otra parte, en el proceso de implementación de las agendas de los MAM, los problemas propuestos concurren con otros problemas levantados por distintos sectores, los que se presentan como prioritarios y presionan por la postergación del tratamiento de los temas de género de las agendas institucionales. Es por esta razón que adquiere especial importancia la movilización de actores desde fuera del Estado a nivel nacional y/o transnacional, la generación de espacios de coordinación interna dentro del Estado para abordar estos temas y la creación de espacios de intermediación entre el Estado y la sociedad, donde participen las mujeres como interlocutoras de las políticas. Las Conferencias Regionales y sus mesas directivas se han constituido en un espacio valioso para reflexionar, intercambiar, transmitir la experiencia acumulada y elaborar estrategias de acción política. La participación del conjunto de otros actores que conforman el campo político de la igualdad de género, ha sido fundamental para sustentar y dar continuidad a los procesos de institucionalización, contrarrestando las iniciativas de otros actores tendientes a sacar de las agendas institucionales los problemas relativos a las desigualdades de género. Especial resistencia suscita la incorporación a la agenda institucional de los derechos sexuales y reproductivos, las demandas de representación política paritaria y, en general, todas aquellas medidas que incrementen el poder de las mujeres en distintos ámbitos de su vida.

La inscripción de los problemas en la agenda institucional está influida igualmente por ciclos políticos más globales, coyunturas electorales, alternancias parlamentarias, momentos de realineamiento de fuerzas políticas y crisis inesperadas que pueden facilitar o entorpecer la consideración de nuevos problemas públicos. El concepto de ‘ventana política’ es especialmente interesante para entender la inclusión de nuevos temas movilizados por la sociedad civil en las agendas sistémicas y/o institucionales. Estas ventanas se caracterizan por la emergencia de un período de gran receptividad de los actores políticos a nuevas problemáticas. Según Kingdon (1984: 212, citado por Muller y Surel 1998), la ventana representa una oportunidad para que los actores movilizados atraigan la atención de actores públicos hacia sus problemas particulares o promuevan sus soluciones preferidas.

La recuperación de la democracia en distintos países de la región abrió una ventana política para atender la agenda de género de los movimientos, redes y organizaciones de mujeres. Una parte importante de los organismos de género del Cono Sur fueron creados en coyunturas extraordinarias, en las cuales las demandas de la sociedad civil y en particular de los distintos movimientos feministas recibieron una mayor atención de los actores políticos y de las autoridades públicas<sup>14</sup>.

Las políticas públicas son entonces, un proceso indisociable de la acción de los actores, de la estructura de sus interacciones y de las estrategias desarrolladas dentro de los contextos institucionales donde se desarrolla. Analizar las políticas públicas implica, por lo tanto, examinar las características de los espacios públicos y las dinámicas de la acción colectiva.

Junto a los colectivos que movilizan los problemas, se distinguen también los llamados “grupos de veto” que pueden resistir la emergencia de una problematización dada sobre todo cuando ésta puede modificar su situación. El concepto de “actor de veto” se refiere a aquellos actores colectivos e

---

<sup>14</sup> En 1985 en Brasil, en un contexto de transición a la democracia, fue creado el Consejo Nacional de Derechos de la Mujer en respuesta a la acción coordinada del movimiento de mujeres y el parlamento. En Argentina, esta demanda adquirió fuerza y viabilidad en el momento de la llamada refundación democrática impulsada por el gobierno de Alfonsín (1983). En 1983 se crea el programa de Promoción de la Mujer y Familia y en 1987, en respuesta a las demandas de una organización transversal y multisectorial de mujeres, la Subsecretaría de la Mujer. En Chile, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) se creó bajo la presidencia de Patricio Aylwin (1990-1994), en respuesta a las demandas de la Concertación de Mujeres por la Democracia. La voluntad reformista del gobierno de César Gaviria en Colombia, 1990-1994, crea las condiciones para que a partir de 1990 se generen las primeras institucionalidades de género. En 1990 se crea el Comité de Coordinación y Control contra la Discriminación de la Mujer adscrito a la Presidencia de la República y, en agosto de 1990, el Área de la Mujer dentro de la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia. El año 2000, luego de la firma de los acuerdos de Paz en el año 1996, se forma la Secretaría Especial de las Mujeres en Guatemala.

individuales cuyos acuerdos se tornan imprescindibles para la toma de una decisión política (Tsebelis, 1995, 2002, citado por PNUD, 2010).

En América Latina, las jerarquías de la iglesia católica han sido un actor de veto permanente a la incorporación de nuevas concepciones de género y al reconocimiento de nuevos derechos, sobre todo en el área sexual y reproductiva. Se han opuesto a la demanda feminista de aborto seguro y legal y a la implementación de políticas que tienen que ver con la educación sexual, las campañas de prevención del Sida, la regulación de la reproducción y el reconocimiento de identidades sexuales plurales. Medidas de políticas existentes en relación a la despenalización del aborto han sido eliminadas bajo regímenes dictatoriales y democráticos por presión de la iglesia católica y grupos religiosos.

Los procesos de institucionalización de las políticas de igualdad de género se han visto favorecidos con el reconocimiento del carácter normativo y coordinador de los MAM y con la aprobación de las plataformas y programas de acción en las conferencias globales y regionales. En la mayoría de los países de la región la estrategia de transversalización y la adopción de planes de igualdad de oportunidades significaron un avance importante en los procesos de legitimación e institucionalización. Los planes de igualdad adoptados expandieron el tiempo institucional al proponer un horizonte de acción a los MAM, lo que les permitió reinterpretar los sentidos de las acciones específicas realizadas hasta ese momento y trascender la inmediatez de la acción presente. Esto contribuyó a contrarrestar la desmotivación que suelen suscitar medidas aisladas, las resistencias arbitrarias y/o la lentitud de los procesos de incorporación de la igualdad de género en el Estado (Guzmán, 2011).

El cumplimiento de los objetivos y medidas propuestos en los planes de igualdad exige de la participación de actores públicos de otros sectores o del Estado a los que Subirats (2009) denomina “grupos objetivos”. Las integrantes del MAM deben afectar los comportamientos de estos grupos para avanzar en la igualdad de género y mejorar la vida de las mujeres. Para ello tienen que volcarse hacia dentro del ejecutivo para identificar a las personas que deciden a distintos niveles y los cursos de acción de las políticas. A la vez deben tener en cuenta los diferentes grados de poder y legitimidad formal o informal de las distintas autoridades o funcionarios con quienes tienen que interactuar, conocer sus concepciones sobre la desigualdad y sus grados de aceptación y resistencia al cambio de las relaciones de género (Guzmán, 2011). Una de las principales dificultades presentes en la interlocución de las funcionarias y funcionarios de los MAM con los funcionarios de distintos sectores es que las técnicas y técnicos de los MAM suelen no tener un conocimiento especializado sobre las políticas y programas de los distintos sectores. A su vez, la mayoría de funcionarios acepta sin cuestionamiento las concepciones de género que sustentan las políticas de su sector, no tienen conocimientos sobre las desigualdades de género ni han desarrollado capacidades para el análisis de sus políticas desde la perspectiva de la igualdad de género. Durante la implementación de los planes de igualdad y en el proceso de vinculación con distintos sectores del ejecutivo, las integrantes de los MAM deben articular tiempos y espacios de gestión diferentes y enfrentarse a barreras ideológicas, políticas, procedimentales, organizacionales y administrativas. Ellas deben apropiarse del contenido técnico, de las reglas formales e informales, de la cultura institucional y, simultáneamente, ir legitimando su institución. Sólo de esta manera les será posible permear las actividades de los distintos sectores, afectar la cultura organizacional, sugerir cambios en reglas y procedimientos, y promover nuevas modalidades de entrega de servicios que aseguren la redistribución de recursos entre hombres y mujeres, y que esta últimas sean reconocidas como interlocutoras de las políticas.

Si los integrantes de los grupos objetivos consideran que la desigualdad de género no es un tema prioritario de políticas públicas y que asumir las medidas del Plan les significa desviar recursos de sus objetivos priorizados, estarán poco dispuestos a incluirlos objetivos y propuestas de los planes de igualdad en su programación, asignarles recursos materiales y humanos, o alterar sus modos de operar. La lógica sectorial y líneas de mando jerárquicas de la administración pública también resisten la ejecución de políticas de carácter transversal e integral impulsadas por los planes y la coordinación intersectorial que de ello se deriva.

En el curso de una autoevaluación de los mecanismos de igualdad de la región andina (Rosero y Valdivieso, 2009) las participantes coincidieron en señalar que las relaciones con las autoridades de otros sectores no eran fáciles, dado que éstas tenían otras prioridades y otorgaban mayor atención a las desigualdades sociales y étnicas, como era el caso de Ecuador y Bolivia. En otras oportunidades la poca sensibilidad frente a la discriminación de género llevaba a las autoridades de gobierno a presionar a los MAM para que realizaran intervenciones de carácter asistencial. Las autoras agregan que sus interlocutoras resentían la insuficiencia de recursos y la fragilidad de los propios órganos de género, en especial de los de nivel local. La continuidad de las actividades no estaba asegurada, lo que se agravaba con la rotación permanente de los funcionarios de la administración pública y en muchos casos la inestabilidad política.

Las agendas de género y el carácter de los contenidos de los Planes de Acción convierten a la mayoría de los MAM en un polo de innovación no sólo de contenidos de políticas sino también de formas de gestión, promoviendo que éstas sean más flexibles y puedan así adecuarse al carácter sistémico de las desigualdades de género. Esto exige a los MAM una gran plasticidad y auto reflexión sobre las consecuencias de sus acciones. Si no logran esta flexibilidad y capacidad de adaptación, corren el riesgo de convertirse en entidades accesorias y encapsuladas en sí mismas sin posibilidad de cumplir el rol normativo para el que fueron creadas.

Ahora bien, al constituir los planes de igualdad un polo transformador dentro del Estado, los MAM enfrentan una tensión permanente entre los marcos cognitivos que orientan estos Planes, los objetivos de las políticas, las modalidades de gestión que exige su implementación, la orientación ideopolítica del gobierno y de su programa, y el grado de modernidad de sus instituciones.

Existen innumerables ejemplos de tensiones críticas entre las propuestas de los mecanismos a favor de la igualdad de género y el resto de las políticas públicas y de la fuerte resistencia de otros sectores del ejecutivo a aceptar su papel normativo. Una excepción la constituyen las políticas contra la violencia ámbito en que se reconoce a los MAM sus capacidades reconocidas útiles y necesarias.

La orientación de las políticas de la mayoría de los gobiernos en los ámbitos de empleo y de protección social, se sustentan en la idea de la neutralidad soslayando los mecanismos de discriminación laboral que sufren las mujeres que operan en la familia, en el mercado de trabajo, en el proceso de reconocimiento social de sus tareas y aportes. Los gobiernos sólo suelen tomar medidas solo a favor de las mujeres vulnerables. Existen algunas excepciones en algunos países como México o Chile donde a partir de un conjunto de razones e intereses se han tomado medidas políticas —normas, programas e incentivos— para el empleo femenino. En el ámbito de la protección social y las pensiones, algunos países como son los casos de la Argentina, Chile, Costa Rica y el Uruguay, se han iniciado reformas importantes tendientes a universalizar el derecho de las mujeres a la protección social. Distintos factores, a su vez, han contribuido positivamente a la incorporación de los contenidos de los planes de igualdad a las políticas públicas. La emergencia en el debate público e institucional de nuevos discursos, en particular, sobre los Derechos Humanos que pone a las personas como centro del desarrollo y a la igualdad como una condición para ser y hacer, facilitaron el reconocimiento de la desigualdad género y su inclusión como objetivo de política pública. Ambos discursos amplían el principio de la universalidad y rescatan la singularidad de las personas. La legislación comparativa y el análisis de jurisprudencia favorable a la igualdad han profundizado la reflexión de los MAM, les han ayudado a fundamentar sus propuestas, proponer nuevas formas de gestión contrarrestado las inercias estatales y las dependencias a formas de actuar preestablecidas. De la misma manera, la aceptación del principio de igualdad de género en las políticas fue facilitada por los compromisos internacionales en materia de género asumidos por el Estado y la presión ejercida por la cooperación internacional para que los programas gubernamentales que recibieran su apoyo incluyeran como criterio la igualdad de género.

El acceso de mujeres a cargos de autoridad y el aumento de su presencia en los gabinetes ministeriales (Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea: <http://www.cepal.org/oig/>]) creó un clima favorable para incorporar nuevas concepciones de género en distintos sectores simultáneamente. La presencia de una autoridad con poder de decisión y la capacidad de innovación que pueden desarrollar las propias funcionarias en estos contextos se constituyen en un

importante potencial de cambio. La paridad agrega los recursos de autoridad y de poder de decisión a los recursos de persuasión y capacidad de tejer alianzas, manejar tiempos largos, y gestionar recursos con la cooperación, desarrollados por las funcionarias de los mecanismos y los recursos de presión del movimiento y organizaciones feministas y de mujeres.

En América Latina las mujeres son designadas principalmente para ocupar cargos ministeriales en el área social y cultural (56%) mucho más que en los gabinetes políticos y económicos. Al analizar la composición de los gabinetes políticos por países se observa que solo 7 tienen ministras en el área política y económica (CEPAL, 2011).

Una consecuencia inesperada de la presencia de ministras en los gabinetes de gobierno es que dado que éstas suelen ser más perceptivas que los hombres a la hora de identificar las capacidades y proyecciones profesionales de las mujeres, han estimulado las carreras funcionarias de mujeres en la administración pública y la vinculación entre funcionarias dentro de los servicios o entre distintos servicios. Las autoridades mujeres reivindican frecuentemente mejores oportunidades para la carrera de las funcionarias y medidas de conciliación entre trabajo remunerado y no remunerado<sup>15</sup>.

Un ejemplo de los efectos que puede producir la presencia de mujeres en los altos cargos de dirección es lo sucedido bajo el gobierno paritario de Michelle Bachelet (2006-2010) en Chile. El gabinete paritario permitió que el trabajo a favor de la igualdad de género se distribuyera entre los distintos ministerios. El Ministerio de Salud, por ejemplo, tomó las medidas de políticas necesarias para avanzar en el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres; el Ministerio de Planificación se responsabilizó de incluir la equidad de género en el Sistema de Protección Social; y la Ministra de Defensa transformó las carreras de los funcionarios y las funcionarias para asegurar la igualdad de oportunidades (Guzmán, 2011).

En Brasil, el compromiso de la presidenta Dilma Rousseff con la igualdad de género ha permeado sus decisiones de política exterior lo que se ha expresado en un abierto cuestionamiento a la violación de los Derechos Humanos de las mujeres en Irán como también en la inclusión de medidas a favor de la equidad de género en los tratados de cooperación con Argentina.

Resumiendo, la institucionalidad de género se ha ido construyendo en la interacción que establecen distintos actores públicos y privados en contextos institucionales y políticos preexistentes. La circulación de nuevas ideas y propuestas de acción de parte de los actores sociales y públicos ha jugado un papel importante en estas interacciones, lo que no solo ha afectado las concepciones e ideas de género sino que también ha ido modificando las reglas formales y las concepciones que las animan.

Mediante la coordinación, la reiteración de las ideas, la estabilidad y recurrencia de las acciones, se crean nuevos espacios para las políticas de género y nuevos canales de participación de actores que pudieron ir contrarrestando con distinto grado de éxito las inercias de las instituciones que las llevan a reproducirse permanentemente (path dependence). Desde esta perspectiva relacional los procesos de institucionalización se expresan en la creación permanente y ampliada de nuevos espacios para las políticas de género, nuevos conocimientos, nuevas concepciones, nuevos órganos, nuevas reglas formales e informales y normas de comportamiento que ciertamente no reemplazan a las ya existentes pero introducen polos de tensión que favorecen el cambio. En forma figurativa se podría decir que la institucionalización de género fue tomando la forma de una red con numerosos núcleos y sistemas de comunicación que, en los casos más positivos, promovió la inclusión de nuevos sectores y aseguró la recurrencia de las acciones mediante la transformación de las reglas y procedimientos o la inclusión de nuevas reglas o criterios de funcionamientos. Estas interacciones creaban simultáneamente una red más informal y flexible de carácter dinámico y político que iba relacionando a las personas comprometidas con el tema, las que se sustentaban mutuamente para apoyar el plan, propulsando iniciativas en forma autónoma<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Véase el Seminario sobre Paridad e Igualdad realizado durante el gobierno de Michelle Bachelet, 2006.

<sup>16</sup> Esto está basado en una entrevista a María Esther Feres, de la Dirección del Trabajo.

En los casos menos exitosos los lazos han sido débiles y laxos y se han interrumpido fácilmente. Es la experiencia de algunas comisiones coordinadoras y mecanismos con baja autoridad jerárquica. Aunque ellas estuvieran integradas por funcionarios de distintos sectores en torno a problemas específicos tales como violencia o embarazo adolescente, estos integrantes no tienen poder de decisión para conseguir que los acuerdos fueran reconocidos posteriormente por las autoridades en cada sector. La circulación de los discursos y el cumplimiento de los acuerdos estaba en relación directa con la autoridad y legitimidad de los representantes de sectores en la comisión, por la coincidencia o antagonismo de prioridades de los MAM y el sector, y por las lógicas confluyentes o divergentes. Muchas de las iniciativas que implican el uso de presupuestos son frenadas por funcionarios de los distintos sectores que no están dispuestos a asignar fondos a actividades consideradas por ellos poco prioritarias.

### **III. Las políticas públicas y el orden de género**

---

La comprensión del sentido y alcance de las políticas públicas orientadas a corregir las consecuencias negativas de las relaciones de género para la situación de las mujeres se ha enriquecido en el transcurso de las dos últimas décadas. Inicialmente estas políticas estaban dirigidas a enfrentar las consecuencias más visibles de las desigualdades en la vida de las mujeres como la pobreza, la violencia, el analfabetismo, y la salud materna.

La incorporación de nuevos discursos de género, el reconocimiento de los derechos humanos y la igualdad como objetivos de las políticas públicas desplazó la preocupación de los actores en políticas de género hacia el esclarecimiento del impacto de las políticas públicas sobre la igualdad entre hombres y mujeres. La adopción de la estrategia de transversalización contribuyó a ello, al permitir preguntarse por el efecto simultáneo de diversas políticas en el debilitamiento o fortalecimiento del injusto orden de género.

Tal como lo refleja el Informe 2011 del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2011) la implementación de las políticas es heterogénea conviviendo en la región países donde los MAM están más abocados a resolver los problemas específicos, ciertamente graves, como la violencia contra las mujeres, sin poder incidir en las políticas sectoriales o aquellas que impactan en cambios estructurales.

La clasificación propuesta por la División de Asuntos de Género de la CEPAL de los objetivos sustantivos de las políticas —autonomía física, autonomía en la toma de decisiones y autonomía económica de las mujeres<sup>17</sup>—, fueron el marco de referencia para la clasificación de las intervenciones y el análisis del sentido de las políticas referidas por los gobiernos.

**CUADRO 1**  
**AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): AUTONOMÍA FÍSICA Y POLÍTICAS IMPLEMENTADAS**  
**PARA FORTALECER EL ORDEN DE GÉNERO**

| Objetivos   | Políticas públicas  | Brasil             | Ecuador       | Guatemala | México         | Uruguay |
|---|---|--------------------|---------------|-----------|----------------|---------|
| Políticas orientadas a superar los obstáculos que limitan el ejercicio de la autonomía física, tales como la violencia contra la mujer en todas sus formas, que pone en riesgo su integridad física y su posibilidad de decidir qué hacer y dónde y cómo vivir. | Legislación sobre femicidio                                 |                    |               | 2008      | 2007           |         |
|   | Legislación sobre violencia doméstica o intrafamiliar       | 1998/2004/<br>2006 | 1995/<br>2004 | 1996      | 1997           | 2002    |
|   | Legislación sobre acoso sexual                              | 2001               | 1998          | 2008      |                | 2009    |
|   | Legislación o planes nacionales contra la trata de personas | 2006               | 2006          | 2009      | 2009           |         |
| Políticas orientadas a mejorar y enriquecer la salud reproductiva y el ejercicio de la sexualidad de hombres y mujeres  | Legislación sobre salud sexual y reproductiva               | 2005               | 2006          | 2005      |                | 2008    |
|   | Despenalización del aborto                                  |                    |               |           | 2008<br>(D.F.) |         |
|   | Política nacional de planificación familiar                 | 2007               |               | 2005      | 2007           |         |
|   | Política nacional sobre mortalidad materna                  | 2004               |               |           | 2009           |         |
|   | Política nacional sobre VIH                                 | 2007               | 2007-<br>2015 | 2006      |                |         |

Fuente: Informe Anual 2011 del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2011).

Las primeras políticas a favor de la autonomía física de las mujeres fueron las leyes contra la violencia que en la mayoría de los países se promulgaron en los años noventa, y experimentaron reformas en la década siguiente debido a la mayor conciencia de derecho por parte de las mujeres y la experiencia acumulada sobre los vacíos y limitaciones evidentes en la implementación de estas políticas. Sólo a partir de 2008 se elaboran las leyes contra el femicidio que sacaron los homicidios hacia las mujeres de parte de sus parejas de la esfera de los crímenes pasionales y los definieron como un delito específico. La ley sobre acoso sexual es relativamente contemporánea a la ley de violencia mientras que las legislaciones y políticas referidas a la salud sexual y reproductiva tienen lugar posteriormente a partir del 2000. Esta secuencia nos muestra el carácter gradual y acumulativo de las políticas a favor de la autonomía física. Es necesario abrir espacio de debates y análisis de la experiencia de implementación de

<sup>17</sup> Autonomía física: se trata de la capacidad de tener control sobre su propio cuerpo. Significa atender a la propia salud reproductiva, ejercer libremente la sexualidad, tomar decisiones y gozar de la integralidad física en una vida libre de violencia. Autonomía en la toma de decisiones: se refiere a la presencia de las mujeres en la toma de decisiones en los distintos niveles de poder del Estado y a las medidas orientadas a promover su participación plena y en igualdad de condiciones. Autonomía económica se refiere a la capacidad para adquirir y controlar recursos económicos, lo que implica la posibilidad de generar ingresos propios, controlar bienes materiales y recursos intelectuales y decidir los ingresos y activos familiares.

las políticas para promover reformas a las leyes, abrir el espacio de lo discutible para definir nuevos problemas que son considerados indeseables para los valores básicos que se comparten en la sociedad.

**CUADRO 2**  
**AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): AUTONOMÍA EN LA TOMA DE DECISIONES Y POLÍTICAS**  
**IMPLEMENTADAS PARA FORTALECER EL ORDEN DE GÉNERO**

| Objetivos  | Políticas Públicas   | Brasil        | Ecuador                  | Guatemala     | México                            | Uruguay       |
|--|--|---------------|--------------------------|---------------|-----------------------------------|---------------|
| Garantizar los derechos ciudadanos:<br>• Asegurar la condición de ciudadanas de las personas por la vía de promover su documentación civil y el acceso y ejercicio de sus derechos sociales<br>• Proteger los derechos de las mujeres que se encuentran en situaciones excepcionales, privadas de libertad o que viven con discapacidades<br>• Reconocer la diversidad de estilos y opciones de vida: ciudadanía sexual y cultural | Políticas sobre la convivencia y la eliminación del racismo y la discriminación racial   |               |                          | 2006          | 2008                              |               |
|  | Políticas para la eliminación de la violencia y la discriminación contra personas LGBT <sup>a</sup> y de promoción de la ciudadanía sexual | 2004          |                          |               | 2008                              |               |
|  | Políticas de atención a migrantes  | 2009          | 2006                     | 2008          |                                   |               |
|  | Legislación sobre igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres   |               | 2008<br>(Constitucional) | 1999          | 2006                              | 2007          |
| • Favorecer la formación de organizaciones de mujeres y reconocerlas como actores sociales y políticos<br>• Implementar acciones positivas para asegurar la presencia de mujeres en cargos de representación o designación<br>• Promover políticas de paridad  | Reconocimiento del principio de paridad en los marcos constitucionales   |               | 2008                     |               |                                   |               |
|  | Legislación sobre cuotas   | 1995/<br>1997 | 1997                     |               | 2008                              | 2009          |
|  | Planes en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres   |               | 2006                     | 2008-<br>2023 | 2007-<br>2012                     |               |
|  | Políticas nacionales de promoción y desarrollo de la mujer   | 2005          | 2005-2009                | 2010          | 2008-<br>2012                     | 2007-<br>2011 |
| Ciudadanía emergente   | Legislación sobre la participación de las mujeres en el servicio público   |               |                          |               | 2006                              |               |
|  | Legislación sobre equilibrio ecológico y medio ambiente  |               | 2008                     |               | 1988,<br>últimas reformas<br>2011 |               |
|  | Políticas de igualdad de género y sustentabilidad ambiental  |               | 2008                     | 2003-<br>2008 | 2007                              |               |

Fuente: Informe anual 2011 del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe.

<sup>a</sup> Lesbianas, gays, bisexuales y transexuales.

En los años noventa se instala en la región el debate y promulgación de la ley de cuotas para asegurar el acceso de las mujeres a cargos de decisión o de representatividad política. Durante los años noventa se observan iniciativas legislativas de mayor envergadura en materia de participación femenina. Son claros ejemplos de esta nueva orientación el reconocimiento constitucional de la paridad en Ecuador (2008) y la implementación de marcos legales sobre la igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres (Guatemala, 2008; México, 2006; Uruguay, 2007) (CEPAL, 2011).

A partir del segundo quinquenio del 2000 destaca la aparición de nuevas temáticas vinculada a una “ciudadanía emergente” que busca vincular el enfoque de género con políticas de desarrollo sustentable y cuidado medio ambiental (Ecuador, 2008; Guatemala, 2003-2008; México, 2007). Se debate igualmente la formulación de políticas para mujeres migrantes (Brasil, 2008; Ecuador, 2006; Guatemala, 2008) especialmente en países donde los movimientos migratorios de mujeres son significativos.

**CUADRO 3**  
**AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): AUTONOMÍA ECONÓMICA Y POLÍTICAS IMPLEMENTADAS**  
**PARA FORTALECER EL ORDEN DE GÉNERO**

| Objetivos   | Políticas públicas  | Brasil | Ecuador | Guatemala     | México | Uruguay |
|---|---|--------|---------|---------------|--------|---------|
| Políticas que promueven el acceso de las mujeres a ingresos y patrimonio propios por la vía de asegurar el acceso a la tierra, al crédito y al emprendimiento. Sus destinatarios son las mujeres rurales y urbanas sin ingresos propios y los grupos especialmente afectados por el desempleo, como el de los jóvenes | Planes o programas nacionales de atención a poblaciones excluidas                         | 2003   | 2007    | 2008          | 2009   | 2005    |
|   | Asignación de licencias por maternidad a las trabajadoras desempleadas                    | 2007   |         |               |        |         |
|   | Políticas de jubilación con perspectiva de género   |        |         |               |        | 2008    |
|   | Licencias por paternidad  |        |         |               |        | 2008    |
|   | Políticas o programas de titulación de tierras  |        | 2005    | 1999/<br>2006 |        |         |
|   | Políticas o programas de desarrollo dirigidos a la trabajadora rural                      | 2005   |         | 2006          | 2004   | 2008    |
|   | Políticas o programas de desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas                |        |         | 2005/<br>2008 | 2001   |         |
| Políticas orientadas a eliminar las desigualdades y brechas entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo y a aminorar la segregación sexual del trabajo en el mercado. Su objetivo es mejorar la calidad del trabajo  | Autonomía económica para las mujeres pertenecientes a distintos grupos raciales y étnicos |        |         | 2008          | 2007   | 2005    |
|   | Planes nacionales de trabajo decente  | 2009   |         |               |        |         |
|   | Políticas de igualdad laboral entre hombres y mujeres                                     | 2005   | 2009    |               | 2009   | 2008    |
|   | Cuidado infantil para madres trabajadoras   |        |         |               | 2007   |         |

(continúa)

Cuadro 3 (conclusión)

| Objetivos  | Políticas públicas   | Brasil | Ecuador | Guatemala | México | Uruguay |
|--|--|--------|---------|-----------|--------|---------|
| Políticas de reconocimiento del trabajo doméstico y su articulación con el trabajo productivo  | Ratificación del Convenio 156 de la OIT                            |        |         | 1994      |        | 1989    |
|  | Legislación sobre trabajo doméstico                                | 2007   |         |           |        | 2006    |
|  | Encuestas sobre uso del tiempo                                     |        | 2005    | 2006      | 2002   | 2006    |
|  | Cuentas satélite de los hogares                                    |        |         |           |        |         |
|  | Presupuesto etiquetado   |        |         |           | 2007   |         |
| Políticas para mejorar la empleabilidad de las mujeres mediante el acceso a niveles más altos de educación, la promoción de la formación permanente y el estímulo al ingreso en campos no tradicionales en la formación superior | Programas de capacitación para el mejoramiento de la empleabilidad |        |         |           | 2004   | 2001    |

Fuente: Informe anual 2011 del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2011).

En la última década el mayor número de iniciativas públicas estuvieron destinadas a debilitar la dependencia económica de las mujeres y mejorar las situaciones de los grupos con mayores desventajas. Algunas otras políticas han estado orientadas más decididamente a afectar los mecanismos de discriminación de las mujeres en el acceso a recursos y en el mercado laboral eliminar las brechas entre mujeres y hombres y asegurar una igualdad de oportunidades

Dada la heterogeneidad de objetivos de las políticas relacionadas con la autonomía económica de las mujeres las hemos clasificados de acuerdo a sus objetivos en cuatro grupos:

1. Aquellas que promueven el acceso de las mujeres a ingresos y patrimonios propios, lo que requiere garantizar su acceso a la tierra, el crédito y al emprendimiento. Las destinatarias son mujeres rurales sin ingresos propios y grupos especialmente afectados por el desempleo, como es el caso de los jóvenes.
2. Políticas destinadas a eliminar desigualdades y brechas entre hombres y mujeres en el mercado laboral y aminorar la segregación sexual en el mercado de trabajo.
3. Políticas destinadas a reconocer el valor del trabajo doméstico y su articulación con el trabajo desempeñado en el mercado laboral.
4. Políticas para mejorar la empleabilidad de las mujeres mediante el acceso a niveles más altos de educación, la promoción de la formación permanente y el estímulo a campos no tradicionales de la educación superior.

El análisis de los cuadros anteriores evidencia que los MAM promueven un conjunto de intervenciones simultáneas para responder a las diversas expresiones de las desigualdades de género en las dimensiones de la autonomía física, económica y política, y atender al carácter sistémico de las desigualdades de género. La simultaneidad de intervenciones se hace necesaria dado el carácter omnipresente del Estado que, a través de sus marcos constitucionales y jurídicos, sus discursos y las políticas implementadas desde sus distintos sectores, interviene en la reproducción y el cambio de las desigualdades.

El análisis de las intervenciones en los países analizados da cuenta de las diferencias que existen entre los MAM de diferentes países, los que implementan con distinto grado de proporcionalidad

diversos tipos de políticas. Todos los MAM abordan la vulnerabilidad de las mujeres a la explotación, a la violencia, la pobreza y el maltrato. La gran mayoría de ellos a través de estrategias de transversalización intentan afectar los mecanismos de discriminación que operan en distintos ámbitos sociales y sólo un número menor ha podido impulsar políticas que cuestionen decididamente los paradigmas de género convencionales. Es el caso por ejemplo, de las políticas que legitiman e institucionalizan los derechos sexuales y reproductivos, el control de las mujeres sobre sus cuerpos, el ejercicio de diversas sexualidades, de distintos arreglos familiares y presionan al Estado por nuevos paradigmas de universalidad de las políticas construidas a partir del reconocimiento de las diversidades.

También son interesantes las reformas a los sistemas de protección social y los sistemas de cuidado que apuntan a desmontar la división sexual del trabajo eliminando la dependencia de las mujeres de la posición laboral de sus cónyuges y contribuyendo de esta manera a su autonomía. Finalmente están las políticas que buscan la paridad en la representación política que ponen en cuestión los límites de la democracia.

Los contenidos de las políticas promovidas por los MAM presentan entonces distintos niveles de interpelación del orden de género. Algunas de las intervenciones, como son las dirigidas a las situaciones de vulnerabilidad extrema de las mujeres, suelen recibir el apoyo de un horizonte más amplio de actores que desde marcos cognitivos diferentes rechazan estas conductas, sin que se vean afectadas sus concepciones tradicionales de género. Las políticas que se orientan a afectar los mecanismos de discriminación que encuentran las mujeres en el mundo del trabajo y en el ejercicio de su ciudadanía suscitan mayores resistencias porque ponen en cuestión los mecanismos de reproducción de las desigualdades.

Finalmente, aquellas políticas que fortalecen los procesos de individuación, de empoderamiento y de incremento de la representación de las mujeres como sujetos políticos provocan resistencias mayores porque afectan en forma directa los mecanismos de distribución del poder, y la división sexual del trabajo entre mujeres y hombres e interpelan los paradigmas de las políticas.

En todos los casos, y en forma creciente de acuerdo al grado de interpelación de las políticas de género, los efectos de éstas trascienden las relaciones de género y pasan a afectar otros campos de regulación social, el contenido mismo de la democracia y el funcionamiento de las instituciones. Ellas presionan a favor de la ampliación de los contenidos de la democracia, al incluir nuevos temas y actores sociales en la discusión de las agendas y propiciar la consideración de una pluralidad de voces. También pueden contribuir a ampliar los espacios de aplicación de los principios democráticos a nuevos ámbitos privados. Desde otra perspectiva, el carácter transversal de las políticas obliga a nuevas formas de intervención estatal, contribuyendo desde el quehacer práctico a las reformas del Estado (Pérez, 2006).

Podríamos decir entonces que las políticas de género con todas sus limitaciones son parte de ofensivas modernizadoras<sup>18</sup> más amplias que desde la sociedad y desde los estados, se ejercen para mejorar la calidad de la democracia.

---

<sup>18</sup> Este concepto devela el papel de los individuos y sujetos sociales en la introducción de nuevos discursos y reglas sociales. Wagner establece una distinción entre ofensivas modernizadoras desde arriba y desde abajo. En el caso de las primeras, los agentes de modernización utilizan el diferencial de poder existente a su favor para crear instituciones que les abran oportunidades de las que con el tiempo participarán otros, incluso en contra de los intereses de los primeros fundadores. Las ofensivas modernizadoras desde abajo son los movimientos de oposición que buscan defender a los grupos de los efectos de exclusión que las ofensivas modernizadoras desde arriba llevan consigo. Incluyen de ordinario formas de acción colectiva y movilizan a las personas que aspiran a ser reconocidas iguales y sujetas a las reglas que rigen al conjunto de grupos considerados como iguales.

## IV. Conclusiones

---

Del análisis realizado se puede afirmar que el surgimiento y los alcances de la acción de los MAM responden a una constelación de factores que pueden converger en un sentido positivo o negativo (Montaño, 2009). El régimen político, la calidad de la democracia, la fortaleza institucional, la sensibilidad cultural a las desigualdades y las reformas del Estado pueden favorecer la revisión de las misiones y estructuras del Estado, y dar la oportunidad para la inclusión de la igualdad de género en los procesos de reforma. A estos factores de carácter más estable se agregan los efectos de las coyunturas políticas que pueden actuar en forma favorable o no, como es el caso de las coyunturas electorales donde las fuerzas políticas están más dispuestas a escuchar las demandas, o los cambios en los alineamientos de las fuerzas políticas.

A lo largo de estas décadas los MAM han ido identificado diferentes recursos que movilizan en la interacción con el resto del Estado. La experiencia les ha enseñado que cuentan con mayores recursos institucionales cuando el Estado se compone de instituciones estables y su gestión y planificación son más modernas, y presentan niveles de descentralización avanzados, ya que todo esto facilita los procesos de transversalización del género en el conjunto de las políticas públicas. Los recursos de autoridad de los MAM se derivan de las bases legales, las funciones atribuidas y la posición jerárquica que ocupen dentro del Ejecutivo, lo que les permite establecer alianzas con interlocutores de distinto nivel de autoridad a nivel central o local. El recurso de la legitimidad que facilita incidir sobre otros actores políticos e institucionales se incrementa con la cercanía política de los MAM a las autoridades de gobierno, los compromisos internacionales asumidos por el gobierno y la fuerza del movimiento de mujeres.

Los recursos de fuerza política se derivan de la capacidad de generar alianzas dentro y fuera del Estado, de la proporcionalidad de mujeres y hombres en cargos de autoridad, y del apoyo de las organizaciones feministas o movimientos sociales más amplios. El reconocimiento sociocultural y político de la existencia de la discriminación de género, y la mayor comprensión institucional y política de los aportes de las políticas de género al desarrollo y modernización de las sociedades son de gran ayuda a la hora de avanzar en el diseño de políticas públicas para la igualdad y autonomía de género.

Por el contrario, se potencian negativamente la escasa comprensión de las autoridades públicas y políticas sobre la discriminación de género. La mayor legitimidad y reconocimiento que tienen otros tipos de injusticias por sobre las desigualdades de género tiende a subordinar y difuminar la desigualdad de género en otras desigualdades, sociales, étnicas o raciales. La diversidad y diferencias entre las mujeres de acuerdo a su procedencia, etnia o edad, puede hacer más difícil construir la noción de la justicia de género y la construcción de agendas de género de carácter plural que respondan a las necesidades de los distintos grupos.

La coexistencia inevitable de concepciones y formas de gestión en el Estado constituye una tensión importante que puede tener efectos positivos o negativos. En los casos positivos abre espacios a la discusión y cuestionamiento de los paradigmas existentes, pero en los casos negativos significa una presión desde los sectores más conservadores y actores de veto para redefinir las políticas de género en horizontes cognitivos diferentes: la defensa de la familia o la superación de la pobreza.

Los sistemas electorales, las estructuras partidarias y las resistencias de las dirigencias masculinas a redistribuir el poder, así como el poder de veto de las iglesias, han sido señalados como obstáculos importantes para la institucionalización del género. Estas resistencias se reactivan cuando se trata de incrementar la representación política de las mujeres o garantizar la autonomía y respeto de sus derechos individuales.

La tarea de los MAM de transformar las concepciones de género en una orientación igualitaria en los procesos de institucionalización del género dentro del Estado reviste entonces una gran complejidad. Los procesos de institucionalización del género tienen un carácter político-institucional por ello presentan un grado importante de contingencia. La institucionalización de género en el Estado, enlaza dimensiones discursivas sobre el orden de género con la construcción de sistemas interactivos con otros actores dentro y fuera del Estado. Al interior de distintos espacios se vinculan actores con marcos interpretativos diferentes de la realidad, valores e intereses y grado de poder diferentes, se producen conocimientos, se difunden ideas de distinto grado de profundidad al mismo tiempo que se van transformando y construyendo nuevas normas y reglas de interacción.

Esperamos que el conjunto de las reflexiones subraye la importancia de dar seguimiento sistemático a lo que sucede con los logros alcanzado en la justicia de género en la región en sus dimensiones de igualdad y libertad, a lo que sucede con las agendas y posición de los MAM, con el reconocimiento y poder de las fuerzas sociales que han sustentado las demandas de justicia de género y con los canales de participación abiertos por el Estado para favorecer la participación ciudadana de las mujeres.

## Bibliografía

---

- Aguilar, Luis F. (1996) El estudio de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (1993) La implementación de las políticas (Antología de Políticas Públicas 4). México: Grupo Editorial Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (1992) La hechura de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Álvarez, Sonia. (2001) “Los feminismos latinoamericanos 'se globalizan': tendencias de los 90 y retos para el nuevo milenio”. En: Sonia Álvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar, coordinadores. Política Cultural, Cultura Política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos. ICANH-Taurus: Bogotá, (2001), pág. 345-380.
- Ballmer-Cao, Thanh-Huyen y Jean-Michel Bonvin (2008). “Les politiques publiques du genre: transformations et perspectives”. Les politiques du genre, 2008.
- Batthyány Karina, Montaña Sonia (coordinadoras) (2012), Construyendo Autonomía. Compromisos e indicadores de género. *Cuaderno de la CEPAL* N° 100, Publicación de las Naciones Unidas.
- Bérengrère Marques-Pereira; Petra Meier David Paternotte, editores. (2010) Au-delà et en deçá de l'Etat. Le genre entre dynamiques transnationales et multi-niveaux. Louvain-la-Neuve: Ed. Academia Bruylant – Collection Science Politique N° 10; 2010.
- Bonan, Claudia. (2002) Reflexividade, Sexualidade e Reproducao: Processos políticos no Brasil e no Chile [tesis doctoral]. Brasil: Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. Programa de pos graduacao em Sociologia e Antropologia.
- CEPAL (2011) Informe Anual del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe: El salto de la autonomía: de los márgenes al centro. Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2010a) *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio, 2010.

- \_\_\_\_\_ (2010b) ¿Qué Estado para qué igualdad? XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Brasilia, 13-16 de julio 2010.
- \_\_\_\_\_ (2007) Consenso de Quito. Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito 6 al 9 de agosto.
- \_\_\_\_\_ (2004) Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe. Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, México: CEPAL; 2004.
- \_\_\_\_\_ (2000). Unidad Mujer y Desarrollo. El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI. Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Lima, Perú, 8 al 10 de febrero de 2000.
- \_\_\_\_\_ (1998) Institucionalidad de la equidad de género en el Estado: un diagnóstico para América Latina. Santiago de Chile: CEPAL, 1998.
- \_\_\_\_\_ (2007) El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, documento coordinado por Sonia Montaña, Quito, 6 al 9 de agosto de 2007 (LC/L.2738 (CRM.10/3)).
- Daeren, Lieve, (2001) Enfoque de género en la política económica-laboral. El Estado de arte en América Latina y el Caribe. *serie Mujer y desarrollo* N° 29. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.
- Engeli, Isabelle; Ballmer-Cao, Thanh-Huyen; Muller, Pierre (2008). Les politiques du genre. París: L'Harmattan, 2008.
- Fernós, María Dolores (2010). National Mechanism for Gender and Empowerment of Women in Latin American and the Caribbean Region. *serie Mujer y desarrollo* N° 102, División de Asuntos de Género, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fraser, Nancy. (2008) Escalas de justicia. Barcelona: Ed. Herder;
- \_\_\_\_\_ (1997) Iustitia Interrupta: reflexiones críticas desde la posición "postsocialista", Santa Fe.
- Fries, Lorena. (2010). "De idénticas a iguales y autónomas". Ideas para Chile. Aportes de la centroizquierda. Santiago: Fundación Dialoga, 2010, pág. 63-76.
- Guzmán, Virginia. (2011) Procesos políticos-institucionales e igualdad de género: el caso de Chile 1985-2010. Tesis doctoral. Departamento de sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Autónoma de Barcelona. España.
- \_\_\_\_\_ (2006) "Sostenibilidad social y política de los mecanismos para el adelanto de las mujeres" [presentación]. En: Trigésima novena reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. México: CEPAL, pág. 1-8.
- \_\_\_\_\_ (2002) "Las relaciones de género en un mundo global". *serie Mujer y desarrollo* N° 38, CEPAL (2002), pág.1-33.
- \_\_\_\_\_ (2001) "La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis", *serie Mujer y desarrollo* N° 32, CEPAL; 2001, pág. 1-40.
- Lara Silvia (2010) Capacidades rectoras y de incidencia de los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en Centroamérica y Panamá. ¿Adónde nos lleva el "curso principal" de las políticas públicas? División de Asuntos de Género, CEPAL. Versión digital.
- Lechner Norbert, René Millán y Francisco Valdés Ugalde. (1999) Reforma del Estado y coordinación social. México: Plaza Valdés Editores, 1999.
- Marco Flavia (2011) Las reformas previsionales de segunda generación en América Latina, proyecto Caprigh7, Paris, Universidad de Paris II, en prensa.
- Mény, Yves e Yves Surel. Politique comparée. Les democraties Allemagne, États Unis, France, Grande-Bretagne, Italie. Paris: Montchrestien/Lextenso éditions; 2009.
- Mac Kinnon Catharine A. (1989) Hacia una teoría feminista del Estado. Ediciones cátedra. Universitat de Valencia. Instituto de la Mujer en España
- Montaña, Sonia (2010). *El cuidado en acción* en El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo. Sonia Montaña Virreira y Coral Calderón Magaña (coordinadoras). *Cuaderno de la CEPAL* N° 94. Publicación de las Naciones Unidas.
- Montaña Virreira, Sonia y Mariana Sanz Ardaya. (2009a) "Movimientos sociales de mujeres. El feminismo en movimientos socioculturales en América Latina: Ambientalismo, feminismo, pueblos originarios y poder empresarial". Fernando Calderón, coordinador. Cuadernos de Gobernabilidad Democrática. Editores siglo XXI. Argentina, 2009.
- Montaña Virreira, Sonia (2009b). "Institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas: condicionantes y potencialidades desde el Estado". En: Seminario latinoamericano de oficinas de la mujer. Santo Domingo, República Dominicana. 2009.

- Montaño Virreira, Sonia (2006), “Sostenibilidad política, técnica y financiera de los mecanismos para el adelanto de las mujeres”, 49° reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, México, D.F., 11 y 12 de mayo [en línea] <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mujer/noticias/noticias/1/24331/P24331.xml&xsl=/mujer/tpl/plf.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xslt>.
- Montaño, Sonia y Verónica Aranda. (2006) “Reformas constitucionales y equidad de género”, Informe final. Seminario Internacional. Santa Cruz de la Sierra (February 21-23, 2005).
- Montaño, Sonia. (2002) “Mujeres: de actrices de la democracia a protagonistas de la gobernabilidad”. Ponencia en Seminario Participación y Representatividad. Condiciones para el desarrollo humano, Santiago de Chile, CEPAL.
- Montaño, Sonia. (1999) Institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas, condicionantes y potencialidades desde el Estado. Seminario Latinoamericano de Oficina de la Mujer: Santo Domingo, República Dominicana, 1999.
- Muller, Pierre e Yves Surel. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Editions Montchrestien.
- Muller, Pierre, Réjane Sénac-Slawinski y otros (2009), *Genre et action publique: la frontière public-privé en questions*. Paris: L'Harmattan.
- Pérez, Cecilia (2006), “La transversalidad de género al servicio del fortalecimiento institucional de los mecanismos de adelanto de la mujer. La experiencia del SERNAM con el PMG de género en Chile”, 49° reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, México, D.F., 11 y 12 de mayo [en línea] <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mujer/noticias/noticias/1/24331/P24331.xml&xsl=/mujer/tpl/plf.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xslt>.
- PNUD (2010). *Género: los desafíos de la igualdad*. Santiago de Chile: Desarrollo humano en Chile; 2010.
- Robertson, Roland (1992), *Globalização. Teoria social e cultura global*. Rio de Janeiro: Editora Vozes.
- Rodríguez, Corina (2012), *Programas de transferencias condicionadas de género. ¿Por dónde anda América Latina? serie Mujer y desarrollo N° 109*. División de Asuntos de Género de la CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas.
- Rosero Garcés Rocío, y Cecilia Valdivieso Vega (2009) *Sistematización de la autoevaluación de los mecanismos de igualdad de la Región Andina*. Fondo de Naciones Unidas. UNIFEM, Región Andina. Versión digitalizada.
- Schmidt, Vivien A. (2008) “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse”. *Annual Review of Political Science* 11 (2008): 303-326.
- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varone, Frédéric. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ed. Ariel Ciencia Política, 2008.
- Vega Ugalde, Silvia. “Papel del movimiento de mujeres en la institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. La experiencia ecuatoriana [presentación]”. En: *Expert Group Meeting on National Machineries*. Santiago de Chile: CEPAL; 1998. pág. 10.
- Wagner, Peter. 1997 *Sociología de la modernidad. Libertad y disciplina*. Barcelona: Editorial Herder, 1997.
- Yañez Sonia (2010) “La dimensión de género en la reforma previsional chilena. (Ley 20.255 de reformas de pensiones), *serie Mujer y desarrollo N° 101*, Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**Páginas Web utilizadas:**

División de Asuntos de Género de la CEPAL [en línea: <http://www.cepal.org/mujer>]

Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea: <http://www.cepal.org/oig>].





NACIONES UNIDAS

**Serie****CEPAL****mujer y desarrollo****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

118. Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010) (LC/L.3531), 2012.
117. La población uruguaya y el cuidado: Persistencias de un mandato de género. Encuesta nacional sobre representaciones sociales del cuidado: Principales resultados, (LC/L.3530), 2012.
116. Protección social y trabajo no remunerado: Redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso Costa Rica, (LC/L.3519), 2012.
115. Protección social y trabajo no remunerado: Redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso Ecuador, (LC/L.3518), 2012.
114. Inventario de la información estadística, indicadores y explotación de fuentes sobre etnia, raza y género en los países de América Latina y el Caribe, (LC/L.3441), 2012.
113. Enquêtes auprès des ménages en Haïti et perspective de genre (1999-2005), (LC/L.3442), 2012.
112. Cuidado y subjetividad: Una mirada a la atención domiciliaria, (LC/L.3417), 2012.
111. Medición de los ingresos monetarios individuales: Una mirada desde la perspectiva de género, (LC/L.3440), 2012.
110. Una mirada analítica a la legislación sobre interrupción del embarazo en países de Iberoamérica y el Caribe, (LC/L.3417), 2011.
109. Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?, (LC/L.3416), 2011.
108. La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región, (LC/L.3407), 2011.
107. Uso del tiempo de mujeres y hombres en Colombia. Midiendo la inequidad, (LC/L.3298-P), N° de venta: S.11.II.G.19, 2011.
106. Honduras: una aproximación a la situación de las mujeres a través del análisis de los indicadores de género, (LC/L.3283-P), N° de venta: S.11.II.G.8, 2011.
105. Agendas legislativas y parlamentarias para el desarrollo de los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe, (LC/L.3234-P), N° de venta: S.10.II.G.36, 2010.
104. Reunión Internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, (LC/L.3231-P), No de venta: P.10.II.G.34, 2010.
103. Indicadores de saúde reproductiva na América Latina e no Caribe, Jaqueline Pitanguy, Ligia Costa e Andrea Romani, (LC/L.3227-P), No de venta: P.10.II.G.33, 2010.

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

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....