



**Instituto Nacional de las Mujeres
Segundo Seminario Internacional de Cultura Institucional.
México, Distrito Federal
14 de junio de 2010**

Conferencia

**PROCESOS DE CAMBIO INSTITUCIONAL.
HACIA UNA MAYOR IGUALDAD EN LAS RELACIONES DE
GÉNERO.**

Evangelina García Prince

Contenidos solicitados para la conferencia:

- I.- ¿Cómo es una institución pública generificada?
- II.- ¿Qué significa adoptar un enfoque igualitarista de género en las instituciones y organizaciones?
 1. *Los derechos y la igualdad.*
 2. *¿Hacia donde tiende un enfoque igualitarista de Género en las instituciones y organizaciones?*
- III.- La incorporación de la perspectiva de igualdad de género como un cambio institucional.
- IV. Requerimientos de una estrategia para la institucionalización del enfoque de igualdad de género en las instituciones públicas.
- V. Componentes del sistema que gerencia la institucionalización del Enfoque de igualdad de género

Hace menos de un año tuve el honor de haber sido invitada por el Instituto Nacional de las Mujeres de la República de México, a participar como conferencista en el Primer Seminario Internacional de Cultura Institucional en el cual tuve el placer de participar. Con gran gusto y mayor compromiso acepté participar en este segundo Seminario, que refleja la voluntad del INMUJERES de convocar puntos de vista que permitan incrementar la eficiencia de sus acciones en este plano. Quiero expresarles públicamente mi gratitud por su distinción.

Como en el anterior, las y los amables organizadores me pidieron desarrollar una serie de temas que fijaron previamente como aspectos a desarrollar en la conferencia y me he ceñido a ellos, interpretando el interés institucional de mis anfitrionas. Los temas solicitados giraron en torno a ciertos asuntos sustantivos como la definición de lo que es una institución generificada, los modelos de gestión institucional, las estrategias para incorporar el enfoque de igualdad en las políticas institucionales y los cambios que supone en el orden organizacional. Una agenda temática amplia que trataré de articular en todos sus componentes en el breve tiempo del que dispongo.

I.- ¿Cómo es una institución pública generificada?

Esta es una pregunta que exige alguna aclaratoria previa sobre el término “generificada”. Lo primero que debemos anotar es que este calificativo es un neologismo originado en el interés de traducir al español el término inglés “gendered”. También en español, se habla de “generizado” para significar lo mismo. En inglés se aplican los términos “gendered” y “engendering”, este último para aludir al proceso de poner en clave de género el discurso o la acción que se aplica.

Por otra parte, si hablamos de “instituciones generificadas” o “instituciones generizadas” como prefieren otras y otros autores, podemos estarnos refiriendo a dos operaciones analíticas: a) Podemos hablar de Instituciones generificadas y el interés estará centrado en descubrir o conocer cuáles son las claves de género que dominan su estructura y funcionamiento; b) pero igualmente, a menudo, se emplea la misma expresión para referirnos a aquellos casos donde se pone en marcha o se aplica un proceso de cambio institucional inspirado en propósito de lograr la igualdad de género. Son dos diferencias sutiles que debemos tomar en cuenta para estar seguras y seguros de cuando nos estamos refiriendo a una u otra.

Por otra parte para responder la pregunta inicial: ¿Cómo es una institución pública generificada?, me siento obligada a retomar las ideas que expuse brevemente al final en mi conferencia del pasado año, es decir, me debo comenzar aclarando lo que

podemos entender por instituciones y sus componentes para poder comprender su generificación. Por otra parte debo aclarar que las ideas que voy a exponer en esta intervención constituyen la parte central de un libro que estoy por terminar sobre la institucionalización del enfoque de género en políticas públicas.

Tal como señala Prats¹, “*las instituciones no son cosas, su existencia es meramente abstracta, no tienen objetivos, aunque cumplen importantes funciones sociales*”, y los patrones normativos, políticos y de interacción, así como los productos (servicios, bienes) que generan integran, reflejan y están marcados por:

- a) Un propósito principal relacionado íntimamente con algún valor social que ha sido producto de acuerdos políticos o consensos culturales, que reflejan una manera o forma de interpretar las necesidades de las personas que son afectadas por sus acciones.
- b) Un conjunto de reglas, normas, procedimientos y estructuras dirigidas a perpetuar los intereses, los paradigmas culturales identitarios y organizativos y las creencias y conocimientos que validan el valor sustantivo acordado o consensuado
- c) Una concepción y contenido de los servicios y bienes que ofrecen para dar respuesta a las necesidades concebidas como propias de las personas involucradas.

Para ampliar la comprensión de estos supuestos conviene tomar algunas ideas de Douglas North,² creador de la llamada Escuela del Neo-institucionalismo, quien hace una distinción entre instituciones y organizaciones. Para el autor, las instituciones representan el conjunto de pautas, reglas o normas, formales e informales, que marcan o definen las percepciones sociales que tiene la gente acerca de sus necesidades y sus roles y los de las otras personas; mientras que las organizaciones son las que administran esas pautas, reglas o normas y dan respuesta concreta a las necesidades. Esta distinción es importante porque a menudo en el lenguaje común no hacemos esta distinción y creemos que las organizaciones son las instituciones.

¹ Prats I Catalá, Joan: *Liderazgos, Democracia y Desarrollo: la larga marcha a través de las instituciones*. (Paper de discusión). Paper No. 10 de la Biblioteca del Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona. www.iigov.org/pnud

² Douglas North, *Institutions. Institutional change and economic performance*,. Cambridge University Press, Cambridge. Massachusetts, 1990.

Por ejemplo el Poder Judicial es la institución, y la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales, las Escuelas Judiciales, etc., son las organizaciones que dan vida procesal a la institución. Y así podemos hablar de instituciones como el matrimonio, la familia, la administración pública, la banca, la empresa privada, la universidad, etc. Todas ellas se expresan en organizaciones y esas organizaciones responden al conjunto de pautas anotado anteriormente.

Las instituciones como órdenes abstractos son independientes de las y los individuos que circulan en sus espacios y son restrictivas pues comprenden un marco de constricciones que proporciona el contexto de las reglas de juego de las relaciones sociales; de esta manera estructuran las posibilidades de selección que tienen las y los individuos respecto a las vías de las que disponen para satisfacer sus intereses y necesidades. Las organizaciones, también son ordenes normativos pero de diferente naturaleza a los de las instituciones y claramente son coherentes con las pautas institucionales.

Por otra parte conviene anotar que North distingue las instituciones formales e informales, cuya importancia es equivalente, ya que expresiones de la institucionalidad informal, pueden llegar a tener impactos en el contexto institucional formal, en determinadas circunstancias. Las pautas, reglas o normas, *formales e informales*, definen las percepciones que tiene la gente acerca de sus necesidades y sus roles y los de las otras personas.

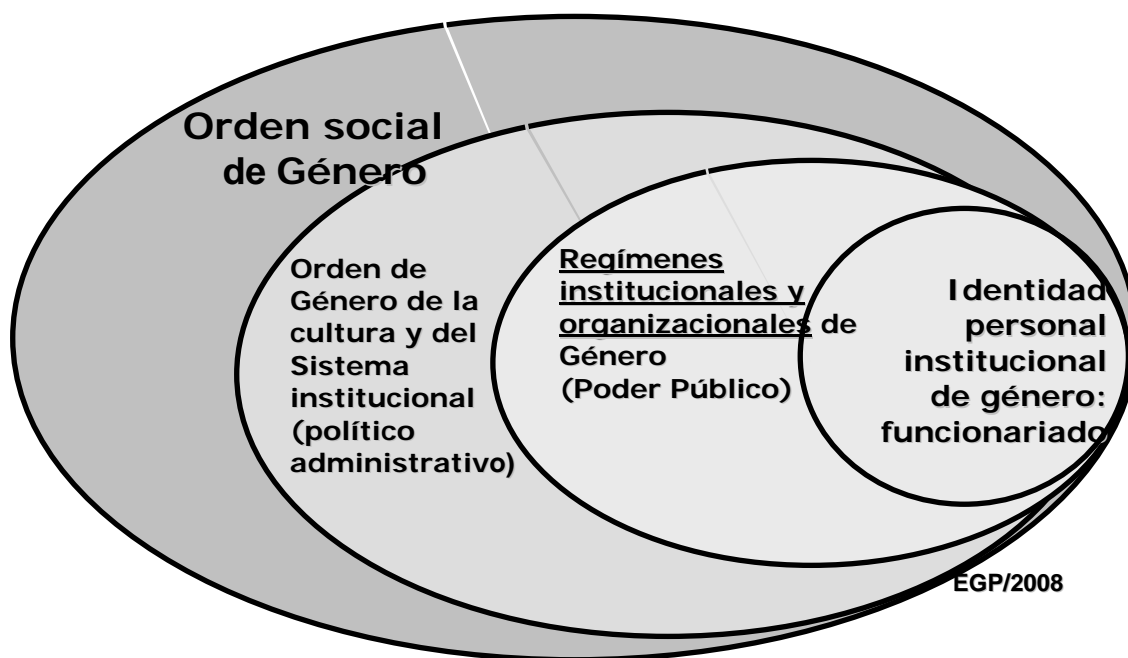
La institucionalidad formal está representada por las pautas y normas formales, que son las reglas de juego y que están en el código o en la ley. Mientras que los aspectos informales del orden institucional, son los paradigmas del comportamiento y de la identidad de las y los individuos. Estas pautas informales constituyen las referencias reales a través de las cuales las personas interpretan la aplicación o posibilidades reales de las normas legales de las instituciones formales.

La generificación institucional deriva de estos postulados generales, ya que las instituciones desarrollan y están impregnadas de determinadas concepciones, sensibilidad y orientación respecto a lo que en ellas se considera son los intereses y necesidades de cada género y que, consecuentemente, actúan en función de tales concepciones institucionalizadas. Más sencillamente, esto quiere decir que las instituciones poseen una concepción sobre cada género, que es el producto

sedimentado, a veces secularmente, de normas explícitas e implícitas, de mandatos culturales, de imaginarios, de conformaciones culturales amplias y/o especializadas.

Por otra parte la generificación institucional no es más que la consecuencia de la existencia de un macro orden social de género, el cual está constituido por los sistemas normativos, ideacionales, imaginarios y cosmovisiones que estructuran de forma articulada y coherente las concepciones sobre las mujeres y los hombres, sobre lo femenino y lo masculino y todo lo que les atañe para satisfacer las exigencias de identidad que la sociedad exige a los hombres y a las mujeres. El “orden social de género” opera como el macro paradigma estructurante de las identidades, las relaciones, las tareas, las posiciones de lo femenino y masculino, en las personas y los grupos, en las instituciones y organizaciones.

Robert W. Connel³ ha desarrollado diversas categorías conceptuales para comprender las estructuras que organizan los sentidos del género. Gracias a ellas, es posible entender el carácter casi determinante que posee la cultura excluyente y discriminatoria, que expresa el orden social de género de nuestra sociedad, donde el género es un principio articulador del sentido histórico de lo femenino y masculino.



³ Connell, Robert: The Social Organization of Masculinity, en *Masculinities*, University of California Press, Berkeley, 1995.

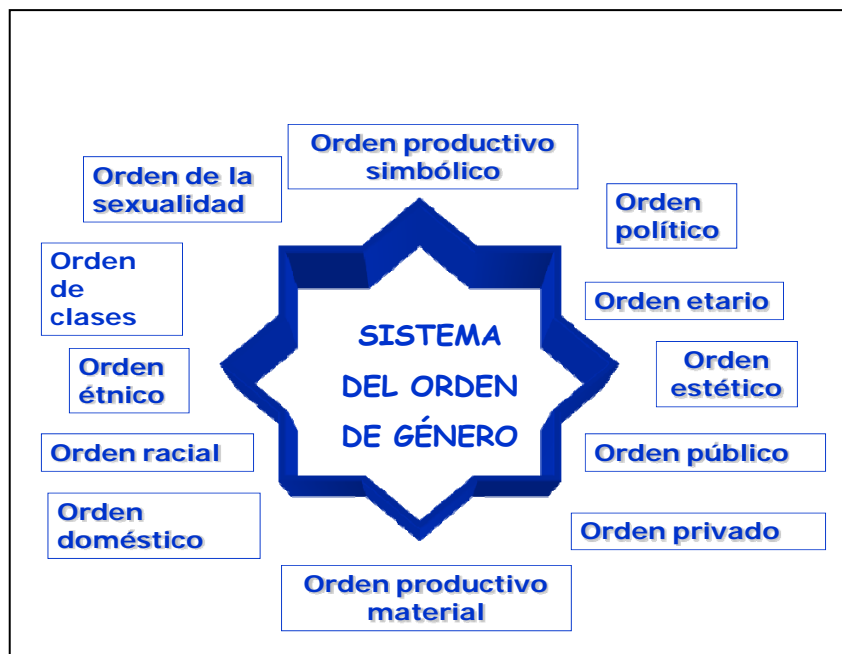
Para captar mejor esta funcionalidad es necesario entender el alcance del “orden social de género” al que se refiere Connell y que se entiende como la estructura invisible que define, articula y perpetúa las concepciones paradigmáticas de lo femenino y masculino, sus respectivas valoraciones y posiciones, las identidades y, principalmente, las relaciones entre los hombres y las mujeres y entre ellas y ellos internamente, sobre la base de la diferencia sexual establecida en términos simbólicamente binarios, asimétricos, opuestos y excluyentes. Es, como producto ideológico, un cemento, como diría el viejo Poulantzas, que une articuladamente los sentidos del orden social construido sobre la diferencia y desigualdad de géneros.⁴

Dentro de este esquema y tal como lo muestra el gráfico anterior es posible entender que hay un orden social de género, que es una estructura mayor donde están inscriptas las definiciones de los géneros y sus relaciones y en el cual, Connell ha identificado la masculinidad como la formación dominante que desarrolla formas hegemónicas y subordinadas dependiendo de las características de la dinámica histórica de los sectores que detentan la supremacía en las sociedad. En la sociedad, cada sistema y su respectiva cultura también desarrollan su propio orden de género que reproduce elementos estructurales del orden social de género; por su parte, las instituciones dentro de cada sistema, coherentemente también desarrollan su específico “régimen de género”. Esto significa que las instituciones configuran y moldean su funcionamiento obedeciendo a la distinción culturalmente existente entre lo femenino y lo masculino y ello incluye todo el bagaje simbólico que se expresa en los planos materiales, no materiales, organizativos, normativos, identitarios y humanos, formales e informales de la organización.

El orden de género de la cultura y de un sistema social dado, (político, productivo material y simbólico, de clases, etario, de la sexualidad, etc.), puede ser entendido a partir de la comprensión de que las relaciones, identidades, patrones y valores del orden social de género, impregnan todos los órdenes más específicos, ya que es su paradigma seminal. Es pues, una organización sistémica y coherente que va desde lo

⁴ Esta no es más que una aplicación conceptual que recuerda ideas del sociólogo político marxista greco-francés Nicos Poulantzas, quien en los años 70 del siglo XX militó con Louis Althusser en las primeras filas del marxismo estructural. La idea de la ideología como cemento social es expuesta en unas de sus obras más conocidas: Poder político y clases sociales en el Estado capitalista, editada por Siglo XXI, Mexico.

social más general hasta los rasgos identitarios que se asumen como aceptables dentro de estos regímenes institucionales de género.⁵



Lo anterior nos permite entender que todas las instituciones y las organizaciones son generificadas porque cada una de ellas contiene un orden de género o un régimen de género. E igualmente podemos entender que para cambiar las claves de género dominantes y excluyentes, para desarrollar una cultura

de igualdad hay que trabajar con todas las dimensiones de ese orden institucional y de las organizaciones.

II.- ¿Qué significa adoptar un enfoque igualitarista de género en las instituciones y organizaciones?

1. Los derechos y la igualdad

Las instituciones se hacen género sensitivas en la medida que asumen la existencia de las desigualdades de género y desarrollan una estrategia para superarlas y construir una nueva cultura institucional en todos los órdenes que permita a las y los actores y beneficiarios de las organizaciones correspondientes el uso y disfrute de los derechos que implica la ciudadanía. Las estrategias institucionales de igualdad son posibles sólo en un contexto estatal de

⁵ Por lo general la identidad propia en las organizaciones de los diversos sistemas institucionales tienden a homogeneizar las de sus agentes y en tal sentido tienden a superponerse a conformaciones de identidad que no sean coherentes con el modelo exigido en la organización.

carácter general basado en los derechos. Por tal circunstancia, actualmente la igualdad como norma institucional sólo prospera en existencia de un Estado basado en el respeto a los derechos humanos.

La evolución histórica de esta tendencia ha ocupado más de dos siglos, desde que el Estado evolucionó hacia el final de los regímenes absolutistas del siglo XVIII, donde los derechos son derechos naturales y no ciudadanos, hasta el Estado Social y Democrático de Derechos. El fin de los regímenes absolutistas comenzó con la creación del Estado de Derecho cuyo antecedente más remoto fue la constitución Inglesa del siglo XVII, en la revolución contra los Estuardos, que creó The Bill of Rights, el Hábeas Corpus entre otros documentos que consagraban derechos fundamentales de los ciudadanos y la subordinación del Rey al el Parlamento como representante del pueblo.

Los cambios más prominentes en esta evolución hacia un Estado responsable de los derechos se dieron en los años que van desde 1880 hasta 1980 y corrieron aparejados a los vaivenes del sistema capitalista. Si a fines del siglo XIX en el llamado Estado Bismarkiano del Bienestar en Alemania, se asignó de manera exclusiva la responsabilidad sobre lo social al Estado, hasta que gracias a los reajustes en los sistemas económicos, ante la evidencia de que el Mercado no significaba por sí sólo la solución de todos los problemas, hubo que acudir a otras nociones que dieron al Estado ingerencia en lo económico. Con las ideas de John Maynard Keynes hace su entrada la política económica y consecuentemente la aparición de las políticas fiscales y monetarias y las intervenciones del Estado por la vía del gasto público. Anteriormente la economía era economía del mercado, no existían los bancos centrales y el papel moneda lo emitían los bancos. Toda la evolución del capitalismo ha tenido consecuencias en las demandas sociales y ha sido sólo muy recientemente cuando lo social comienza a ser visto como una esfera que también exige la responsabilidad de las empresas públicas y privadas, como actoras fundamentales del mercado. Es por ello que mas adelante aparecen los primeros esfuerzos por definir la responsabilidad social de las empresas que hoy trata de ser superada en el nuevo concepto de responsabilidad moral del empresariado. En el marco de este proceso los derechos ciudadanos se han ampliado significativamente en especial a partir del final de la segunda guerra mundial cuando se aprueba la Declaración

Universal de los Derechos Humanos. A partir de esa fecha, los derechos humanos como doctrina y como disciplina internacionalmente compartida, no sólo se ha ampliado doctrinariamente, sino políticamente hasta convertirse en la referencia esencial de los procesos de desarrollo de las sociedades.

Este ha sido un movimiento histórico significativo porque ha supuesto un cambio en las orientaciones de los procesos de desarrollo. Hemos pasado de estrategias de desarrollo orientadas por una visión centrada en problemas sectoriales a resolver (la agricultura, la energía, la educación, el abastecimiento, la seguridad) *hacia una visión centrada en derechos a respetar y garantizar*, con lo cual el concepto de ciudadanía aparece como la dimensión básica del cumplimiento de los mandatos, que le dan sentido y legitimidad al Estado.

2. ¿Hacia donde tiende un enfoque igualitarista de Género en las instituciones y organizaciones?

Visto lo anterior, un enfoque igualitarista de género en las instituciones se centra en garantizar a través de la aplicación de las políticas públicas, la igualdad de derechos, formal y factualmente, es decir en la norma y en los hechos. Para ello es necesario que recordemos, lo que decíamos en el Seminario anterior sobre la igualdad la cual, hoy por hoy, exige que su cabal comprensión, vaya más allá de la igualdad de derechos, sino además esta incluya algunos supuestos sustantivos, entre los cuales mencionamos principalmente: a) la concepción fundamental de que mujeres y hombres somos humanamente equivalentes; b) que la igualdad admite la diferencia y el respeto a la misma; c) la prohibición efectiva de la discriminación.

A propósito de esto, la pregunta por los tipos de estructuras y modelos de gestión institucionales existentes para dar sentido a la institucionalización de la igualdad, hay un acuerdo internacional suscrito por todos los países en las Naciones Unidas acerca de la conocida estrategia de mainstreaming de género como el más adecuado para descubrir y las brechas y sesgos de género existentes en las instituciones y organizaciones y desmontar las jerarquías de poder que suponen tales desigualdades en todos los órdenes de las relaciones entre mujeres y hombres, a

través de las políticas de igualdad. Sin embargo no se trata de un modelo acabado, sino de una estrategia en construcción, cuyo desarrollo y evaluación aun no logramos realizar en forma permanente ni por los gobiernos, ni por los organismos regionales o internacionales, Pese a ello aparecen ciertas ciertas claves reflexivas fundamentales, entre las cuales conviene estimar como de mayor importancia por parte de quienes son las y los responsables y operadores del cambio institucional, el tener conciencia plena de que el gender mainstreaming es un proceso en marcha sobre el cual se vienen proponiendo y realizando ensayos de aplicación no todos con la misma rigurosidad, seguimiento y resultados, pero que está en camino de su perfectibilidad.

Los hechos parecen confirmar que pese a todas las críticas que se han hecho al concepto de género, en la práctica de la institucionalización del enfoque de género, algunas perspectivas van ganado legitimidad como prácticas aceptables aun cuando no todas ellas satisfagan lo que habría que entender por mainstreaming de género y al mismo tiempo se descubren las debilidades más gruesas que se han detectado en los procesos.

Lo que hay que tener presente es que el mainstreaming de género es el instrumento a través del cual se tiene el propósito de lograr la igualdad como anteriormente se ha entendido. El mainstreaming de género, a menudo se toma como el objetivo en si mismo lo cual puede resultar un enfoque erróneo, porque a la larga los indicadores de resultados de las intervenciones institucionales no sólo deben traducir las brechas y sesgos de género superados en los órdenes intervenidos, sino la erradicación real y efectiva de la discriminación.

Lo cierto es que aun carecemos en América Latina y El Caribe de una iniciativa que nos permita conocer con certeza en todos sus alcances cuáles son las vías, convergencias y divergencia que se están dando en la región en materia de institucionalización de la igualdad a través del enfoque de género, comparable, por ejemplo a la encuesta que realiza periódicamente en la Unión Europea el Proyecto EQUAPOL que resulta de un consorcio universitario de investigación. Sin embargo

se dispone de información sobre algunas líneas gruesas de este proceso en plena evolución en la región, donde coexisten pocas fortalezas y abundantes debilidades, para enfrentar serias amenazas estructurales que se oponen a la igualdad. El proceso que estamos viviendo apunta a pasos diversos en el esfuerzo de institucionalización y que son básicamente los siguientes:

- La existencia en casi todos los países de los “organismos nacionales de la mujer” con tendencia a llevarlos a mayores jerarquías y crearlos por ley
- Sólo en algunos casos la existencia de “mecanismos nacionales” que respondan a iniciativas de descentralización y desconcentración administrativa de las políticas de igualdad.
- Existe una creciente tendencia de sancionar leyes de igualdad como instrumento fundamental de la política de Estado en la materia. De igual manera se observa el apareamiento de leyes específicas, orientadas a atender ciertas situaciones para el adelanto de las mujeres como género.
- Han aparecido desde hace más de una década y hay progresivo desarrollo de iniciativas de Planes de igualdad, sobre todo a partir de 1995.
- Se han venido creando algunas instituciones con mandatos referidos a garantizar la igualdad y los derechos humanos de las mujeres: Defensorías, Procuradurías, Fiscalías, como parte de los mecanismos descentralizados y desconcentrados.

Más allá de estos datos generales, no hay registros de posibles esfuerzos analíticos de formalización de modelos de gestión diferenciados singularmente, entre las iniciativas que se conocen en la región para la institucionalización del enfoque de género o el mainstreaming de género. La dinámica que se observa en los organismos existentes es muy dispareja. Actualmente la CEPAL ha distinguido tres tipos mayores de instituciones a cargo de la igualdad y no discriminación: que corresponden a tres jerarquías de acuerdo con el rango que tienen en la estructura de los poderes públicos:

1^a Ministerio o entidad cuyo titular tiene rango ministerial

2ª. Entidad adscrita a la Presidencia o Mecanismo cuyo titular es directamente responsable ante la Presidencia (oficinas adscritas a la presidencia, secretarías, institutos nacionales y otras figuras)

3ª Entidades dependientes de un Ministerio (vice-ministerios, subsecretarías, institutos, consejos y otras figuras)

Su diversidad actual es grande y en términos generales ha sido consecuencia de desarrollos en diversas fórmulas administrativas que se han venido instituyendo desde los años 80. No necesariamente las jerarquías que aparecen corresponden a calidad del funcionamiento, o a fortaleza político administrativa reales de los organismos señalados. Ese es un diagnóstico que esta pendiente en la región. Y de la diversidad observable se puede intuir la diversidad de fórmulas nacionales que se habrán ensayado en los gobiernos.

Pais	Nombre	Jera rq	Año creació n	Instr. creación	Rango titular	De qué entidad depende y a que autoridad rinde cuenta la o el titular
Argentina	Consejo Nacional de la Mujer	3	1992	Decreto 1.426/92	Subsecretario Presidencial	Entidad adscrita a la presidencia, titular nombrado por el presidente, pero desde 2002 bajo la tutela del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales presidido por la Ministra de Desarrollo Social
Bolivia	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales	3	2006	LEY N° 3351 que estableció nuevo Min de Justicia	Vice Ministro/a	Adscrito al Ministerio de Justicia; responsable ante el Minsitro de Justicia
Brasil	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	1	2003	Lei nº 10.683 de 2003	Ministra da Secretaria Especial	Órgano de consulta del Presidente de la República. La titular forma parte del Consejo de Gobierno, tiene rango ministerial y su función consiste en 'asesorar directa e inmediatamente al Presidente en la formulación, coordinación y articulación de políticas para las mujeres'
Chile	Servicio Nacional de la Mujer	1	1991	Ley de la República No 19.023	Directora con rango de Ministra	Organismo encargado de colaborar con el Ejecutivo en el estudio y proposición de planes generales y medidas conducentes a que la mujer goce de igualdad de derechos y oportunidades respecto del hombre. Ente responsable de la negociación de su propio presupuesto y de la presentación de proyectos de ley al Parlamento. Depende y es responsable ante la Presidenta de la República, por intermedio del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)
Colombia	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	2	1999	Decreto Presidencial 1182	Consejera Presidencial	Depende y es responsable ante la Presidencia de la República. La Consejería realiza acciones a favor de la equidad de género mediante Acciones afirmativas; Política Social con Igualdad de Oportunidades y Transversalidad de género
Costa Rica	Instituto Nacional de las Mujeres	1	1998	Ley de la República N° 7801	Presidenta Ejecutiva con rango de Ministra	La titular es nombrada por el Consejo de Gobierno (Consejo de Ministros) y está bajo la autoridad de una Junta Directiva conformada por ella misma y varios Ministerios (educación, salud, trabajo y seguridad social, instituto mixto de ayuda social, instituto nacional de aprendizaje y un representante de la sociedad civil propuesta por el Foro de Mujeres). La titular tiene rango ministerial
Cuba	Federación de Mujeres Cubanas	¿3?	1960	Organización civil con autoridad para influir políticas de gobierno	Secretaria general	Creada por decisión de las mujeres del país y reconocida por la Constitución como ente responsable de impulsar políticas y programas para el adelanto de las mujeres
Ecuador	Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública que garantice la Igualdad enter hombres y mujeres (futuro Consejo Nacional de Igualdad de Género)					La Comisión creada tendrá como tarea constituirse en Consejo Nacional de Igualdad de Género.
El Salvador	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer	3	1996 reformas 99 y 2002	Ley de creación de ISDEMU	Directora Ejecutiva	La Directora Ejecutiva es nombrada por la Junta Directiva del Instituto, conformada por varios ministerios y presidida por la titular de la Secretaría Nacional de la Familia (o quien designe el Presidente de la República) que depende de la Presidencia de la República.
Guatemala	Secretaría Presidencial de la Mujer	2		Acuerdo gubernativo 200-2000 del Presidente de la República		Entidad adscrita a la Presidencia de la República

Honduras	Instituto Nacional de las Mujeres	1	1998	Decreto Legislativo 232-1998	Presidenta Ejecutiva con rango de Ministra	La instancia suprema del Instituto es el Consejo Nacional de la Mujer en el que participan varios ministerios y dependencias públicas. La Presidenta Ejecutiva es nombrada por la Presidencia y tiene rango de Ministra
México	Instituto Nacional de las Mujeres	2	2001	Ley del Instituto Nacional de las Mujeres	Presidenta Ejecutiva con rango de Ministra	Organismo público descentralizado de la administración pública federal. Nombrada por el Presidente de la República bajo propuesta de una terna presentada por la Junta de Gobierno del Instituto, a su vez conformado por los titulares de 15 ministerios y dependencias federales, 8 miembros de un consejo consultivo y 8 miembros de un consejo social provenientes de la sociedad civil y 4 invitados permanentes de los poderes legislativo y judicial.
Nicaragua	Instituto Nacional de las Mujeres	3	1987	Decreto 2-93, 1987, y Ley 290 2007	Directora Ejecutiva	El INIM es un ente con carácter descentralizado desde junio de 1998, el INIM orgánicamente depende del Ministerio de Familia quien nombra y remueve a su Directora Ejecutiva
Panamá	Instituto Nacional de las Mujeres	3	2008	Decreto Legislativo No 71 / 2008	Directora General de las Junta Directiva	Entidad descentralizada, autonomía administrativa, presupuestaria, financiera, técnica y de gestión para coordinar y ejecutar la política nacional de igualdad de oportunidades para la mujer adscrita al Ministerio de Desarrollo Social. Ministra(o) de Desarrollo Social, presiden la Junta Directiva del Instituto.
Paraguay	Secretaría de la Mujer	1	1992	Ley No 34/92	Ministra	Oficina técnica dependiente de la Presidencia cuya titular tiene rango de Ministra.
Perú	Despacho Viceministerial de la Mujer- Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social	3	1996	Decreto Legislativo No 866	Vice Ministras	Dentro de dicho viceministerio hay una Direcciones Generales de la Mujer, de la Familia y la Comunidad, de desplazados y de cultura de paz
República Dominicana	Secretaría de Estado de la Mujer	1		Decreto del Poder Ejecutivo	Rango de Ministra	
Uruguay	Instituto Nacional de las Mujeres	3	1987	Decreto Presidencia (1987) Y leyes 16.116 16.320 17930.	Directora	El instituto forma parte del organigrama del Ministerio de Desarrollo Social, ante cuyo titular es responsable la Directora del Instituto
Venezuela	Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género	1	2009	Decreto Presidente	Ministra del Poder Popular	Presidente

Como podemos observar al analizar el cuadro anterior hay una amplia variedad de tipos de estructuras, jerarquías político administrativas, poder de influir en las políticas públicas. etc. Veamos:

- Un solo país tiene un Ministerio identificado jerárquicamente como tal: Venezuela (Ministerio del Poder Popular para las Mujeres y la Igualdad de Género), que recientemente acaba de ser creado.
- Varios países no le dan rango Ministerial al organismo pero si le dan rango de Ministra a su titular, rango que no es homogéneo ni equivalente en jerarquía en todas las estructuras nacionales, pues algunas de las que poseen tal rango de Ministras, por ejemplo, no poseen autoridad equivalente al del resto de las y los miembros del Consejo de Ministros, o son Ministras con funciones de Consejera del Presidente, (Brasil) o presiden con rango nominativo de Ministras, organismos con diversas denominaciones, como por ejemplo, "Secretarías" adscritas a la Presidencia de la República, que funcionan como Oficinas Técnicas. (Paraguay). En varios de estos casos, las señaladas Ministras son propuestas al Presidente por diversos entes o son propuestas al Consejo de Ministros y Ministras.
- Hay países donde las titulares tienen rango de Viceministros o de Consejeras Presidenciales no Ministras, o Presidentas o Directoras Ejecutivas de los organismos nacionales.
- Son mayoría los institutos nacionales de las mujeres, algunos como instituciones autónomas con presupuesto propio, en otros casos dependiendo de otros Ministerios de adscripción. La mayoría de las instituciones han sido creadas por Ley y en otros casos por decreto presidencial sin rango de ley.
- La mayoría ha evolucionado a sus rangos actuales, desde organismos o estructuras anteriores de menor rango como en Instituto Nacional de las Mujeres de Nicaragua que comenzó estando adscrito a un Ministerio en 1986 y es autónomo desde 2007.
- En la mayoría de los casos los altos rangos han sido conferidos después de 1995.

Este breve perfil, da una idea de que por ahora los modelos de gestión son diversos por las posibilidades que estas condiciones plantean en términos de autonomía y poder de las instituciones y que, en todo caso, las formulas se están gestando. Basta comparar la

diversidad de mandatos que incluyen las diversas legislaciones de igualdad o equidad para darse cuenta de que se trata de un proceso en el que las tendencias de gestión no están claramente definidas.

De hecho el la última reunión de la CEPAL sobre la incorporación de la Mujer de América Latina y El Caribe, al Desarrollo Económico y Social, se aprobó el llamado Consenso de Quito, cuyo primer acuerdo fue:

- i) *Adoptar medidas en todos los ámbitos necesarios, incluidas medidas legislativas, presupuestarias y reformas institucionales, para reforzar la capacidad técnica y de incidencia política de los mecanismos gubernamentales para el adelanto de las mujeres, así como garantizar que alcancen el más alto nivel jerárquico en la estructura del Estado y se fortalezca la institucionalidad de género en su conjunto, a fin de que puedan cumplir sus mandatos;*

Por otra parte este mismo consenso es un excelente muestrario de la amplia temática que ha abarcado las preocupaciones de las altas funcionarias responsables de la igualdad. Al examinar los Acuerdos y en la intención de distinguir las áreas mayores alrededor de las cuales se concentró el interés del Consenso, se detectaron los siguientes temas:

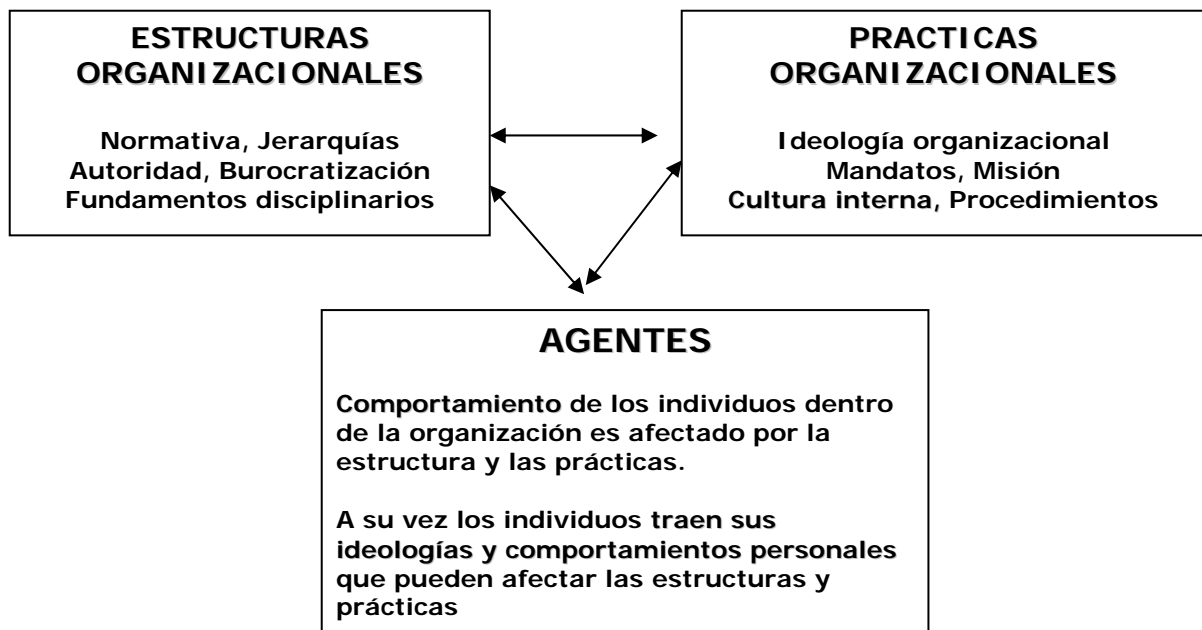
1. Fortalecimiento Institucional: Un solo Acuerdo, el primero, con contenido pluritemático.
2. Participación política, ciudadanía y ejercicio de derechos: 11 Acuerdos; mas del 30% de los Acuerdos del Consenso
3. Combate al sexismo y otros sesgos: 2 Acuerdos
4. Conciliación: 3 Acuerdos
5. Trabajo no remunerado: 3 Acuerdos
6. Trabajo, Empleo, Salarios: 3 Acuerdos
7. Atención específica a la diversidad y a la vulnerabilidad: 5 Acuerdos
8. Violencia de Género: 2 Acuerdos
9. Tráfico y Trata de personas: 2 Acuerdos
10. Salud general, salud sexual y reproductiva: 1 Acuerdo
11. Seguridad Social: 1 Acuerdo
12. CEDAW: 1 Acuerdo
13. Mujer Rural: 1 Acuerdo

Esta es más que una lista de temas. Es de alguna manera una agenda muy indicativa de los asuntos que hoy por hoy ocupan la atención de los organismos públicos vinculados a la protección de los derechos de las mujeres.

III.- La incorporación de la perspectiva de igualdad de género como un cambio institucional.

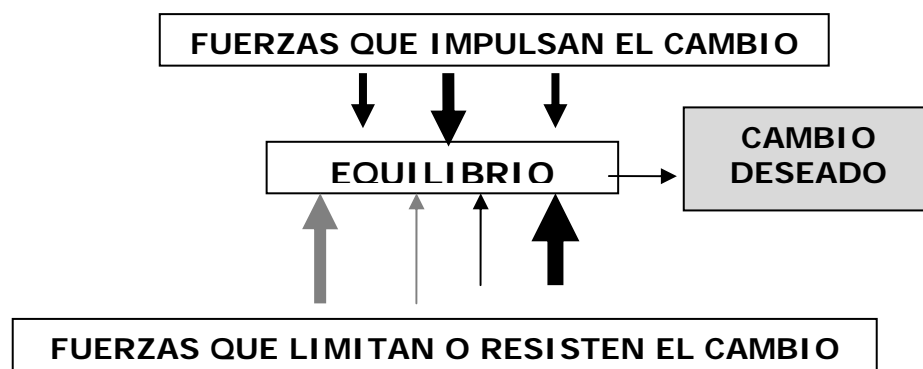
Asumir la tarea de incorporar la perspectiva de género como un cambio institucional, es un enfoque correcto, aun cuando debe ser dimensionado igualmente en sus implicaciones como cambio cultural que debería incluir sus dimensiones socio históricas contextuales globales. Esto es así porque, como hemos dicho, las instituciones en lo que a las determinaciones de género se refieren, son un reflejo de un orden social mas vasto e incluyente, cuyas huellas se hacen presentes en todos los órdenes de la estructura y el funcionamiento institucional. Esto puede visualizarse si entendemos que los límites de los contextos social, sistémico, institucional y personal, en lo que a las definiciones de hombres y mujeres se refiere son absolutamente permeables y en algunos casos muy frágiles.

Vale la pena recordar la claridad del planteamiento de North acerca de las dimensiones que abarca una institución y las organizaciones que le dan vida:



Desde la perspectiva de la propuesta de North, el cambio en las organizaciones e instituciones debe considerar las tres dimensiones. Todas son importantes en cualquier cambio institucional, en el cual debe considerarse la existencia de dos tipos principales de factores que influyen en el proceso: los factores externos y los internos. Los factores externos pueden ser variados y hay que identificarlos: instituciones semejantes o vinculadas, las confesiones religiosas, la sociedad en general, la academia, tecnologías, profesionales, legisladores, colaboradores, etc. Igualmente los factores internos son de primera importancia y pueden ser las fortalezas y debilidades que se detecten de cara al objetivo de cambio que se desee alcanzar.

Al mismo tiempo hay que tener claro que el cambio moviliza dos tipos de fuerzas:



Las fuerzas que pueden limitar o resistir al cambio pueden ser organizacionales, generalmente las debilidades, pero las más importantes son las que a menudo poco se considera: las y los agentes, los seres humanos que por lo general son los y las principales protagonistas u orígenes de muy importantes resistencias al cambio institucional. Los seres humanos en general manifestamos resistencia al cambio. Las personas tenemos poder para dar vida o matar ideas, iniciativas, proyectos, acciones, propósitos, objetivos y programas. Algunas personas detestan el cambio, porque sienten que éste las afecta en si mismas y puede afectar sus costumbres. Las principales resistencias individuales a los cambios tienen que ver con los modelos mentales (creencias, paradigmas, leyes, hipótesis, premisas) que las personas en la organización poseen respecto al propósito del cambio, lo cual se expresa en los hábitos, los factores que conciben les proporcionan seguridad, las

percepciones sobre consecuencias económicas, el miedo a lo desconocido, el procesamiento selectivo de la información, entre otros.



En el caso del cambio cultural que supone la incorporación de la perspectiva de igualdad de género se trata nada más ni nada menos que de la deslegitimación y desmontaje de un sistema de organización básica de la sociedad que tiene milenios de pervivencia y que prácticamente está

en el ADN cultural de las identidades personales y del estereotipo de persona adecuado y que se exige a las y los actores y de las estructuras y procedimientos de las organizaciones. Por tal razón el cambio en este caso debe ser concebido como un proceso estratégico de largo plazo y con claras prioridades de intervención, en las cuales, en todos los casos el trabajo con y en las personas debe ser una constante.

IV. Requerimientos de una estrategia para la institucionalización del enfoque de igualdad de género en las instituciones públicas.

Hemos señalado que el objetivo de la institucionalización es la igualdad y la adopción de los criterios de género en la corriente principal (mainstream) de las decisiones es la estrategia para lograrlo. Para ello es necesario tomar en cuenta los diversos requerimientos que esto supone en los variados contextos que hacen el funcionamiento de la institución o de la organización. Es igualmente necesario conocer hasta donde sea posible diagnosticarlas, las dificultades que deben ser superadas, pues se trata de un proyecto, fundamentalmente de naturaleza política y de largo plazo, con exigencias igualmente políticas y técnicas.

Actualmente, contamos con un excelente repertorio de enfoque y tecnologías de software para avanzar sobre la puesta en marcha de la estrategia de institucionalización del enfoque de género, y ello ha permitido contar con un perfil general de las estrategias operativas, posibles objetivos estratégicos, acciones y operaciones sobre las cuales se puede trabajar para aproximar la configuración del

Plan Estratégico correspondiente. Sin embargo esto no significa que haya una receta universal aplicable, ni mucho menos, porque cada caso es una especificidad que debe ser abordada desde sus características propias.

Como dije anteriormente en estos casi 15 años de aceptación formal de la estrategia de mainstreaming de género como un recurso conceptual y metodológicamente valioso se han adelantado desarrollos significativos y ya contamos con algunos balances de sus resultados y se han diseminado algunas “buenas prácticas” logradas.

Contamos con excelentes avances en algunas tecnologías aplicables en este tipo de estrategia, sin embargo conviene apuntar que los beneficios para las mujeres y para el status político administrativo de lo femenino en las acciones públicas, aun no son todo lo satisfactorio que se esperaba, si se comparan con los esfuerzos de todo orden que se han invertido en muchos casos. Las características propias de los asuntos (*issues*) de género es compleja, tienen un alto grado de impregnación política e ideológica en algunos casos de orígenes muy arcaicos que impregnan las estructuras institucionales y, además están teñidos por las diversas concepciones y demandas de los numerosos grupos de interés (*stakeholders*) que actualmente, en cualquier sociedad, activan en torno al propósito de tener políticas de igualdad e instituciones realmente género transformativas.⁶ También influye el hecho de que en la mayoría de las organizaciones hay fuertes resistencia al mainstream de género. Tal como señalamos en apartes anteriores este es un tema ampliamente documentado, que demuestra la necesidad de que tales resistencias sean evaluadas y consideradas en las acciones a desarrollar, como parte de los diagnósticos estratégicos previos que exige el diseño de cualquier estrategia de intervención.

Las tensiones que supone este proceso generalmente hace que se planteen serios desequilibrios entre algunos procesos que deben darse paralela o simultáneamente en diversos ordenes: en el avance en leyes, en el diseño y puesta en marcha de los planes y otros instrumentos de política, e incluso en la producción de la data necesaria para documentar las desigualdades. Estas contradicciones y tensiones hace que algunas veces los esfuerzos no se traduzcan en beneficios visibles o suficientes lo cual arroja como resultado que no se cambios realmente sustantivos en las estructuras más potentes que preservan la discriminación contra las mujeres. Los diagnósticos de balance de las iniciativas, aun más exitosas en algunos países de la aplicación de la

⁶ Términos como “*issue*” o “*stakeholders*” cuyas traducciones aparecen en el texto forman parte de la literatura que comúnmente circula internacionalmente sobre este tema, por eso los hemos incluido entre paréntesis.

institucionalización del enfoque de género revelan que, en parte, esto debido al hecho de que las transformaciones al interior de la dinámica cotidiana de las prácticas y la cultura institucional, o no se atiende o se hace de manera lenta o ineficiente. Esto da gran relevancia a las presiones políticas externas para lograr que internamente las culturas organizacionales, las prácticas y las actitudes personales al interior de las instituciones cambien efectivamente.

En los requerimientos que posee una estrategia como la señalada hay que distinguir diversos planos. Nos referiremos a ellos sintéticamente y son los siguientes:

1. Se requieren soportes teóricos generales indispensables: especialmente en las siguientes áreas: a) Los desarrollos vinculados y derivados a la Teoría de Género, b) el tema del Estado y las políticas públicas, y c) la discusión sobre el principio de Igualdad y sus implicaciones en la ciudadanía y los derechos de las mujeres.

2. Hay ciertos requerimientos metodológicos generales: Hay dos que son fundamentales: a) la perspectiva global del propósito; b) la aplicación eficiente y sistemática del enfoque estratégico; c) la progresividad del proceso y finalmente la construcción de las factibilidades diversas necesarias: política, económica, administrativa, socio cultural.

3. Es necesaria la definición de criterios fundamentales en materias críticas: a) Principios doctrinarios (lo ideológico); b) Bases normativas (lo legal, formal, jurídico); c) Metodologías y técnicas (los procedimientos y lo operativo) d) Soportes administrativos (cuadros idóneos)

4. Hay que definir las áreas y prioridades de intervención para la institucionalización, que son principalmente los siguientes: a) Los *procesos organizacionales*; b) los *Instrumentos legales y normativos*; c) los *instrumentos gubernamentales de Políticas*, cualquiera que sea su el de expresión; d) los *Planes, Programas y proyectos de desarrollo* económico, social, político, cultural, ambiental, etc.; e) los procedimientos.

5. Conviene estimar los cambios probables que supone el proceso: Cambios en el marco de políticas, en la cultura organizacional; en los marcos conceptuales; en los procedimientos y en las prácticas; en las categorías de clasificación; en las categorías

de evaluación; en los criterios de definición del perfil y selección de personal; en los productos y en los métodos de mercadeo.

6. Es indispensable definir las capacidades necesarias para institucionalizar el enfoque de género: que va más allá de los meros cálculos burocráticos y que debería estar orientado a potencialidades físicas, materiales, intelectuales, técnicas y políticas. En este campo cae el imperativo de la descentralización geopolítica y la desconcentración sectorial, así como lo siguiente: a) el conocimiento y habilidades teóricas, técnicas y operativas suficientes y apropiadas que poseen y manejan los cuadros con responsabilidades críticas en la gestión. b) un claro y apropiado deslinde filosófico y doctrinario respecto a lo que implica la igualdad de géneros en todos sus alcances. c) Gerencia y Liderazgo Estratégicos de la iniciativa.

7 Y a medida que avanzamos en la tarea concreta, es importante mantener de manera sistemática el diagnóstico y enfrentamiento de las resistencias: organizacionales, burocráticas y personales, las cuales no deben ser vistas como algo a vencer a toda costa, sino que pueden ser vista como señales de que algo anda o funciona mal, para que la gerencia reexamine las propuestas del cambio y corrobore que son adecuadas.

Un programa exitoso de gerencia y administración del cambio institucional requiere:

1. Alinear las expectativas a todos los niveles de la organización
2. Una estrategia de comunicación expresada en un plan de comunicación efectivo.
3. Una estrategia para la definición de nuevos roles y capacidades que permita evolucionar al capital humano en la nueva organización.
4. Una estrategia de transferencia de conocimiento y entrenamiento para desarrollar una organización suficiente y auto sostenible.
5. Una estrategia de aseguramiento del cambio que permita evaluar y administrar la resistencia al cambio durante los proyectos.

V. Componentes del sistema que gerencia la institucionalización del enfoque de igualdad de género

El sistema que gerencia la institucionalización del enfoque de igualdad de género comprende una red de estructuras, organismos, mecanismos y procesos, dentro de un marco institucional que guía, planifica, monitorea y evalúa el proceso en todas las áreas en términos de logros de igualdad. Y la estructura del sistema gerencial tendría que considerar los siguientes componentes:

1. Agencia o despacho líder de las políticas, de igualdad de género
2. Equipo Gerencial
3. Equipo Intersectorial
4. Órgano de integración político territorial de las decisiones públicas
5. Puntos focales

En el caso de algunos países europeos a estas exigencias se suma la conveniente existencia de una fluida relación y un espacio de articulación regular con los órganos parlamentarios responsables de estas materias: bancadas, comisiones o *caucus* parlamentarios en todos los niveles de la estructura político territorial.

Como hemos apuntado en numerosas oportunidades anteriores un elemento importante a desarrollar es el de las relaciones con los grupos de interés o *satakeholders*, de los cuales son especialmente importantes, entre otros, los siguientes:

1. Organismos descentralizados y desconcentrados de políticas de igualdad, género
2. Ministerios o secretarías del gobierno.
3. Ong género sensitivas de mujeres o de hombres (representativas)
4. Grupos de interés o Stakeholders de la organización.
5. Entidades académicas especializadas.
6. Agencias donantes
7. Sectores significativos de la sociedad civil.

La construcción de una agenda para la institucionalización de la perspectiva de la igualdad de género exige estar atentas y atentos a la mejor y más armónica combinación de dos elementos importantes:

- a) El plan o la agenda de las políticas, programas, proyectos y acciones dirigidas a lograr la igualdad de mujeres y hombres.

b) El plan de implantación del género en el mainstream o agenda de institucionalización

A manera de sugerencias deducidas de lo que se ha observado en los trabajos de la autora en diferentes casos:

1. Se ha dado mucho énfasis a los aspectos de estructura del cambio institucional.
2. Las prácticas y procedimientos institucionales comienzan a ser atendidas. Hay experiencias exitosas que no se comparten, aun entre regiones y países hermanados política y hasta territorialmente. Las prácticas son entendidas casi siempre como procedimientos administrativos y poco se cuestionan los valores que ellas contienen.
3. Las y los agentes de igualdad comienzan a ser atendidos, más en unos lugares que en otros.
4. Más como agentes de unas prácticas administrativas que como portadores y portadoras de una cultura y de unas actitudes y paradigmas subjetivos sobre las diferencias de género, que a la larga impregnan parte o mucho sus acciones y decisiones como agentes de igualdad.
5. Comienza a atenderse con interés el tema de la cultura organizacional
6. Se brinda poca atención e importancia de los liderazgos en el sistema global a cargo de la institucionalización, en lo que prevalecen criterios tradicionales de la cultura política.
7. Los hombres como objeto de atención están quedando rezagados.

Finalmente, hay que señalar la importancia que tiene la formación, capacitación y entrenamiento actualizado de los cuadros humanos que actúan como agentes de la igualdad, especialmente en una perspectiva de real EMPODERAMIENTO MULTIFACTORIAL, que incluya, en un nivel primordial, el desarrollo de las habilidades personales para el liderazgo, la reflexión constructiva sobre las posibilidades o límites derivados de la identidad de género de las y los Agentes.

Hay que asegurar que las y los Agentes de Igualdad sean y consecuentemente actúen como las y los LÍDERES comprometidos, con plena conciencia de género sobre lo que implica su acción personal en el contexto del cambio institucional.

EGP/ junio 2010