

# CIUDADANAS MEXICANAS: ESTRATEGIAS PARA CONSTRUIR LA CIUDADANÍA

nomadas@ucentral.edu.co • PÁGS.: 54-67

Sandra Liliana Osses Rivera\*  
Mercedes Barquet Montané\*\*

*En el artículo se analizan –sobre el trasfondo de la transición democrática que vive México– algunas de las estrategias claves en el proceso de ciudadanía de las mujeres, fundamentalmente: las alianzas con legisladoras; la representación, entendida como la incursión de las mujeres en espacios de decisión política; y la institucionalización que ha permitido la generación de políticas públicas con perspectiva de género.*

*Palabras clave: mujeres y ciudadanía; institucionalización de género; ley de cuotas; México: mujeres y política.*

*No marco da transição democrática que vive o México neste artigo se analisa algumas das estratégias chaves no processo de obtenção da cidadania das mulheres que são fundamentalmente: as alianças com as legisladoras; a representação, entendida como a inclusão das mulheres na decisão política; e a institucionalização que tem permitido a geração de políticas públicas com perspectiva de gênero.*

*Palavras-chaves: mulheres e cidadania; institucionalização de gênero; lei de cotas; México: mulheres e política.*

*Related to Mexico's democratic transition, this article analyzes women's strategies in the process of building a citizenship of their own. It deals with three fundamental strategies followed by organized women: links with women legislators, political representation and agenda-building, and gender mainstreaming.*

*Key words: women and citizenship; gender mainstreaming; quota law; Mexico: women and politics.*

ORIGINAL RECIBIDO: 17-XI-2005 – ACEPTADO: 23-I-2006

\* Master en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO – Sede México). Cursa el Doctorado en Ciencias de la Comunicación en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). E-mail: ossesrivera@yahoo.com.mx

\*\* Antropóloga, Investigadora. Coordinadora de la Maestría en Género, procesos políticos y transformaciones culturales del programa interdisciplinario de estudios de género de El Colegio de México. Miembro de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres de México. E-mail: mbarquet@colmex.mx

## Introducción

Un elemento que subyace en cualquier análisis de la historia política contemporánea de México es que durante más de 70 años fue gobernado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), las prácticas corporativistas y clientelares que monopolizaron el discurso de la agenda pública, el quehacer gubernamental, el ejercicio del poder y el acceso a los puestos de gobierno y de representación política fueron usuales en ese periodo. O'Donnell y Schmitter (1994: 20) definen la transición como “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”, ese es un término muy usado en el caso del paso a la democracia, en particular en los regímenes autoritarios latinoamericanos. Sin embargo, en México la transición no fue tan clara, por eso los investigadores disienten sobre su punto de partida, su naturaleza e implicaciones; aún así hay acuerdo en el hecho de que se trata de un proceso de cambio orientado a construir un sistema democrático que no existía. La democracia mexicana estaba asentada en el presidencialismo y en lo que para muchos constituyó una dictadura de partido que concluyó en el año 2000 con la elección del actual presidente Vicente Fox del Partido Acción Nacional (PAN).

Esta situación es el contexto y la marca del limitado desarrollo de una ciudadanía política en el país y la convierte en un asunto estrictamente acotado y sometido a lo permisible por las prácticas institucionales del Estado. Si bien estas



EDWARD CURTIS (1868-1952): *Shot in the hand*. Indio Apsaroke 1909.

condiciones atañen al total de la población, en el caso de las mujeres tuvieron efectos más notables. El proceso de ciudadanía, entendido como el camino hacia el ejercicio pleno de derechos y deberes de las mujeres en el contexto democrático en condiciones de equidad, fue inhibido de tal modo

que las mujeres –tradicionalmente ajenas al mundo de lo público/político– se vieron tratadas de manera excluyente en cuanto a sus derechos de participación y representación. Durante la segunda mitad del siglo XX la presencia y visibilidad de las mujeres en México fue lenta a pesar de que accedieron al voto en 1953; es indudable que su participación activa en el quehacer público está asociada al lento proceso de apertura y democratización de las instituciones y los procedimientos políticos hasta el día de hoy. En este proceso de transición se ha evidenciado el papel protagónico de las mujeres (Lamas, Martínez, Tarrés y Tuñón, 1994; Espinosa, 2004; Massolo, 1994; Tuñón, 1997), que ha sido afectado positivamente por ciertos acontecimientos tales como el movimiento estudiantil de 1968; la Primera Conferencia Mundial de la Mujer, de Naciones Unidas, en la Ciudad de México en 1975; las primeras reformas político-electorales de 1977 que dieron pie al fin de la proscripción de partidos de oposición; las sucesivas reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 1996 y 2002<sup>1</sup>; así como la adopción de instrumentos internacionales por parte del gobierno mexicano a partir de 1954<sup>2</sup> y las luchas de los movimientos feministas y de mujeres en el panorama internacional.

El año de 1988 marcó una ruptura en la vida política del país. Se vivió una crisis de legitimidad del sistema político que se hizo evidente en elecciones presidenciales altamente cuestionadas, en grandes cambios en la distribución del poder político, la emergencia de partidos de oposición viables y una mayor división entre los tres Poderes de la Unión –antes casi inexistente–. Los mecanismos institucionales que perpetuaban el partido en el poder sufrieron fisuras que permitieron la generación de una estructura de oportunidades políticas para la emergencia o consolidación de actores sociales que ampliaron el escenario político de ese momento en adelante. Lo que podemos denominar transición en México es un proceso complejo en el que no se da un cambio radical

hacia una rápida apertura democrática en el país, sino más bien un proceso gradual de acercamiento y constante negociación entre múltiples actores, que aún continúa.

Tal como lo muestra la abundante bibliografía –reciente para la región latinoamericana<sup>3</sup>– sobre la emergencia de las mujeres como sujeto de consideración sociopolítica, resulta indudable que éstas se incorporan paulatinamente a los procesos, mecanismos e instituciones propios de las democracias liberales, con una creciente organización y participación. Aunque las características de este proceso varían entre países, es notable la búsqueda de estrategias adecuadas para el logro de un ejercicio de la ciudadanía política plena, pero que a la vez les permita incidir en la

agenda pública imprimiendo formas particulares al quehacer político, con la pretensión de garantizar ciertos intereses de género. En el presente artículo examinaremos algunas de las estrategias que han priorizado las mujeres en México en la construcción de su ciudadanía, en el marco novedoso de una transición democrática en marcha.

### **Alianzas con las legisladoras o cabildeo de género**

Con la presencia de la primera diputada feminista de izquierda, Amalia García, en 1988 se inauguró “un periodo de cooperación parlamentaria entre las mujeres” (Tuñón, 1997: 78); se estableció así una relación de apoyo entre las or-



EDWARD CURTIS:  
*At the old well  
of Acoma.*  
Foto publicada  
en 1926

ganizaciones feministas y de mujeres y las legisladoras de los diferentes partidos políticos en la Cámara.

A la par que se inauguraba un estilo singular para avanzar y concretar logros a nivel legislativo, la experiencia demostraba que se requería de instancias reconocidas como parte de las estructuras políticas formales, para que los esfuerzos realizados en este campo contaran con el marco político, legal normativo y operativo que ameritan las acciones de propuesta, discusión, votación y aprobación de reformas legislativas a favor de las mujeres (Tapia, 1999: 56).

Los años 90 comienzan con un triunfo para el movimiento de mujeres enmarcado en un contexto en el que se da una escalada positiva de hechos orientados a democratizar el país, que bien pueden identificarse como constituyentes de la transición. Tras una larga cadena de intentos reiterados para integrar el tema de la violencia sexual –elemento clave de la agenda feminista en México– a una normatividad justa, en 1991 se logra una reforma del Código Penal respecto de delitos sexuales. Si bien al comienzo se trató de un trabajo centrado en la fuerza de un pequeño grupo mixto, el llamado “Grupo Plural”, y la capacidad personal de negociación y de convicción de cada una de las integrantes, el resultado fue la aprobación de la iniciativa gracias a la participación decidida de las mujeres parlamentarias de todos los partidos, sin excepción. Esta experiencia consolidó la estrategia que sigue siendo usada en el marco de las luchas de género y que se refiere a la construcción de alianzas en-

tre mujeres políticas, especialmente legisladoras, en torno a temas comunes para trascender las opciones partidarias y a favor de demandas de género plurales: demandas básicas, que convocan al consenso. Al igual que en todas las estrategias adoptadas por las mujeres en la lucha por la democratización, ésta se cristalizó gracias a un ambiente político que abrió oportunidades y que fue aprovechado con éxito.

En este caso, la oportunidad se presentó por la necesidad de legitimación del nuevo gobierno tras las cuestionadas elecciones de 1988 y su campaña decidida por mejorar la imagen tanto del entonces Presidente Salinas de Gortari, como del propio partido gobernante (PRI), en un clima ciudadano que empezaba a exigir la democratización de los procesos. Como resultado de este panorama, se dieron algunos sucesos definitivos que marcaron transformaciones en términos electorales dentro de los que destacan: la creación del Instituto Federal Electoral, el aumento del número de Senadores, la emisión de la credencial para votar con fotografía, la incorporación de la figura de los Delitos Electorales en el Código Penal, el reconocimiento legal de las agrupaciones nacionales e internacionales de observadores electorales y, finalmente, la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados durante las elecciones federales de julio de 1997 (Hurtao y Valdez, 2004). Estos cambios favorecieron la consolidación de la estrategia de cabildeo de género a través de iniciativas como la campaña de acciones afirmativas “Ganando Espacios” planteada por el movimiento amplio de mujeres

en 1992 y cuyos objetivos principales fueron, en primer término, la consecución de una ley de cuotas tras la derrota sufrida por las candidatas propuestas por el movimiento feminista en las elecciones intermedias de 1991, y dentro de esto, la denuncia de la discriminación electoral sufrida por mujeres de diversas procedencias, develando las prácticas discriminatorias en todos los partidos políticos.

El contexto está caracterizado por el ingreso de las reformas estructurales en el país que incluyeron desregulación, apertura económica, desmonte del Estado de bienestar, ruptura de los acuerdos corporativos que mantuvieron durante años al PRI en el poder y una nueva estrategia de relaciones internacionales que incorpora a México en el Tratado de Libre Comercio. Por otra parte, los movimientos sociales se consolidan y pasan de ser salidas de urgencia o alternativas de supervivencia, a contar como actores sociales e interlocutores del Estado y su presencia se impone hasta que son considerados en la definición del quehacer gubernamental. En enero de 1994 se hace visible el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), poniendo sobre el tapete demandas que en el terreno público se convirtieron en la reconfiguración de formas de interlocución política y el motivo de lucha para muchos sectores acallados durante años en el país, dentro del que se cuentan las mujeres y no sólo las indígenas, sino todas las mexicanas.

En 1997 se suscribió el acuerdo “Avancemos un trecho” que buscaba

un compromiso de las representantes y candidatas a legisladoras de los diferentes partidos políticos para promover reformas legislativas en favor de las mujeres. Este proceso fue liderado sobre todo por diversa, una Agrupación Política Feminista<sup>4</sup> avalada por numerosas mujeres de muy distintas procedencias. En este mismo año se pudo establecer la Comisión de Equidad y Género en las Cámaras con el fin de contar con una instancia responsable de dar curso a las propuestas legislativas del movimiento de mujeres. Este mecanismo se ha convertido en una actividad clave para el avance de cuestiones tan importantes como la etiquetación del presupuesto o la definición de políticas sociales. Otro logro se obtuvo en 1998, cuando se celebró la primera reunión de la Comisión Bicameral Parlamento de Mujeres de México, con el objetivo de que

esta instancia lleve a cabo una revisión puntual de las normas legislativas y de los presupuestos gubernamentales anuales, a fin de que la perspectiva de género esté presente en todos los ámbitos de la vida nacional para que finalmente, las decisiones que se tomen en la aprobación del marco legislativo nacional y en la propia Constitución General de la República, sienten las bases para que existan la igualdad, la equidad y la paridad entre mujeres y hombres de México (Junta de Mujeres Políticas, 2004: 2).

La institucionalización de esta estrategia de cabildeo de género, como la hemos llamado, es fundamental en dos ejes: la rendición de cuentas y el proceso de deli-

beración que son claves en la fundamentación de una ciudadanía de las mujeres que trascienda la práctica limitada y mecánica del voto.

En cuanto a la consecución de productos legislativos, entre 1990 y 2000 se logró la aprobación de algunas –muy pocas– iniciativas a favor de las mujeres<sup>5</sup>, pero que significaron avances en códigos civil, penal y electoral, en la institucionalización de mecanismos de atención, en la adopción o ratificación de instrumentos internacionales, entre otros.

La mayor limitación de la estrategia es la dificultad de traducir las alianzas en concreciones legales con perspectiva de género. De hecho, el escaso número de iniciativas presentadas –apenas alrededor de cuarenta– y aprobadas desde 1990 hasta el 2004 muestra un espacio muy limitado frente al total de la actividad legislativa. Es probable que las causas de ello radiquen en la baja sensibilización de los legisladores respecto de la importancia de abordar algunos temas específicos, o bien de hacerlo con una perspectiva de género, frente a la priorización de temas económicos y de la ‘alta política’ en las agendas legislativas e, incluso, la falta de iniciativas que contemplen dicha perspectiva. Asimismo, la Comisión de Equidad y Género no es prioritaria para ningún partido –sin importar la ideología– ni para sus integrantes, quienes dejan hasta el final su adscripción a dicha Comisión durante el reparto de las actividades parlamentarias. Hay que señalar que existen limitaciones de tipo ideológico, en especial en temas que pueden atentar contra la

conservación de estructuras jerárquicas que garantizan ciertos nichos de poder o desestabilizan equilibrios éticos y culturales en el conjunto del sistema social, como sería el caso paradigmático de la discusión alrededor de la despenalización del aborto.

En resumen, la estrategia de las alianzas dentro del poder legislativo y a partir de vínculos directos con las demandas de la sociedad civil organizada, nos habla de una acción concertada de posiciones políticas divergentes frente a temas de interés común. Como mecanismo, opta por adecuaciones o modificaciones dentro del marco de la ley, y como tal se puede identificar como un procedimiento de estricto corte liberal. En el caso de México, la estrategia de alianzas representa un avance enorme debido a la inexistencia de mecanismos institucionales para la rendición de cuentas –accountability– del poder legislativo (no existe la reelección), y por la muy escasa práctica histórica de incidencia en la elaboración de leyes, así como en la priorización de los temas de la agenda y de la hacienda públicas. Hoy en día el seguimiento a la actividad legislativa ha tomado dimensiones que hasta hace muy poco tiempo eran insospechadas: no sólo existen varias organizaciones no gubernamentales dedicadas a incidir, vigilar y cuestionar a los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino que la relación del movimiento feminista y de mujeres con diputadas y senadoras, especialmente a través de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara, aunque con limitaciones prácticas, es permanente.

## Representación: la inclusión de mujeres en el espacio electoral

Un elemento fundamental de la democratización en México parte, inicialmente al menos, de elecciones formales y confiables que, sin ser suficientes, abren las puertas a la participación legítima de los votantes y la valoración de su voto en el proceso de apertura e institucionalización de procedimientos transparentes.

Un primer antecedente fundamental en esta estrategia lo constituyó la experiencia de la Convención Nacional de Mujeres por la Democracia (CNMD) en 1991. Integrantes del movimiento amplio de mujeres, militantes de partidos

políticos, feministas y representantes de organizaciones civiles, se unieron con el propósito de constituir un frente común para ingresar a la contienda electoral de ese año. Con base en una lista que incluía a destacadas militantes políticas y feministas, y con un programa de acción que exigía el cumplimiento de los compromisos contraídos por el gobierno de México a favor de la equidad de género, la CNMD reclamó a los partidos políticos la inscripción oficial de estas candidaturas. El objetivo era “incorporar la problemática de la mujer a las agendas partidarias y negociar la postulación de sus candidatas a través de sus registros legales” (Tuñón, 1997: 88). En términos de los resultados, la contienda electoral de 1991 fue un fracaso, ya que de las

59 diputadas que hacían parte de la legislatura anterior, equivalente al 11,8% del total, se pasó a 44, lo que correspondía a 8,8% en la LV Legislatura. Este hecho se explica por la forma como se construye y ejerce el poder en el sistema político, el cual se resiste a la participación femenina; otro hecho innegable es la debilidad en la construcción de bases electorales sobre todo en el caso de las mujeres. Pese a los obstáculos del proceso, se constata la inminencia de un nuevo actor político que exige su inclusión en los espacios de representación, frente a esa exigencia el sistema político tradicional y patriarcal buscó su propio cauce: si bien los partidos políticos que aumentaron las candidaturas femeninas lo hicieron en las suplencias o

EDWARD CURTIS: The blanket weaver. Territorio Navajo. Amanecer bajo árbol de chopo 1907.



postularon a las mujeres en distritos de poca incidencia electoral. Sin embargo, “aun cuando la iniciativa no estuvo exenta de problemas y conflictos derivados de la propia lógica partidaria, la experiencia se constituye en un primer intento de formación de liderazgos femeninos, de incorporar las demandas de género a la política formal y de aprender la lógica del poder político” (Barquet y Cervá, 2005: 465).

El tema de equidad en la representación ha penetrado el discurso y en buena medida también la práctica de los órganos políticos, aunque con mucha dificultad. La política –y sus prácticas cotidianas– sigue siendo un reducto privilegiado del orden masculino aunque las reivindicaciones sobre igualdad y participación han permeado en cierta medida los documentos y algunas de las prácticas de los partidos políticos, lo han hecho más en la forma y el discurso que en las acciones. Para ilustrar esta situación se puede ver que el PRI –en el Estado de Sinaloa, Estado norteño, moderno– fue el primero que incluyó el tema en sus documentos como propuesta normativa, pero no la cumplió. Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que se identifica con la izquierda política mexicana, fue el primero en establecerlo en sus estatutos para todas sus contiendas electorales, pero no lo consiguió debido a las intensas pugnas internas entre corrientes ideológicas que buscan sus propias cuotas de representación. Por el contrario, el PAN –un partido de cuño conservador– que originalmente se resistió a votar a favor de una Ley de Cuotas o a incluirla en su reglamentación interna es, sin embargo, el que más

mujeres tiene hoy en día en la LIX Legislatura.

En México, la discusión alrededor de las cuotas de representación no es exclusividad del feminismo, sino también de un sector amplio de mujeres –contagiado por la práctica norteamericana de las acciones afirmativas– que han participado en el escenario público de muy diversas maneras, en partidos políticos, en el movimiento urbano, o mujeres de clase media incorporadas al sector laboral y que reclaman un sitio avalado formalmente en la nueva correlación de fuerzas de una democratización incipiente. De esta manera, en 1996 se logra un punto favorable cuando en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se incorpora, a título de artículo transitorio, una recomendación a los partidos políticos para incluir al menos un treinta por ciento de candidaturas femeninas en sus listas. Es un primer triunfo, aunque limitado, que el feminismo sustentó en el texto de Drude Dahlerup (1986) que alude a la pertinencia y necesidad de una masa crítica de mujeres en los puestos de representación política en los sistemas parlamentarios, para conseguir cambios legislativos a su favor. Esta postura defiende la idea de que una mayor cantidad de mujeres en la Cámara permitirá mayor cantidad de actos legislativos favorables a las mujeres y ha sido un argumento fuerte usado en México<sup>6</sup>, aunque aún no se ha comprobado su eficacia. Los resultados de la LVIII Legislatura son favorables, pero todavía no marcan una tendencia.

Por otro lado, el tema presenta una segunda argumentación que

procede del feminismo de la diferencia en una operación retórica sin mayor problematización acerca de sus raíces e implicaciones esencialistas: subyace la idea de que las mujeres somos diferentes y por lo tanto requerimos de un espacio de defensa de nuestros intereses propios. Poco se cuestiona la diversidad de intereses o la suposición de que la presencia numérica conllevaría mecánicamente un compromiso con los asuntos de género. Se esgrime también el argumento de la democracia representativa –que con frecuencia mezcla los dos anteriores– y que presupone la presencia y la voz ciudadana en todas sus manifestaciones. Desde esta vertiente parece predominar una concepción liberal individualista de los derechos políticos, con su consecuente reivindicación colectiva, que se vería reflejada en articulaciones *ad hoc*.

Es bastante obvio que con la Ley de Cuotas, aprobada por fin en el 2002, parece haberse conseguido una gran parte de lo demandado sobre representación electoral. Sin embargo, según Diego Reynoso, los resultados electorales numéricos no pueden atribuirse directamente al efecto de la nueva ley:

Los indicadores de cambio en el porcentaje de representación de mujeres en la legislatura federal, después de la implementación de la legislación nos sugieren que ésta tiene un impacto incremental en la medida que mayor especificidad adquiere la legislación. Pero los cambios acaecidos en el sistema político mexicano tanto en términos institucionales, partidarios, como en el ámbito de la cultura

política, impiden asignarle directamente a la legislación el efecto producido (Reynoso, 2004: 25-26).

A diferencia de este argumento, Line Bareiro (2004) habla sobre la relación directa en la experiencia latinoamericana entre las medidas afirmativas de este tipo y el acceso de las mujeres a los espacios de representación política.

En México, las mujeres son mayoría en el padrón electoral y participan en mayor número durante la realización de las elecciones y, sin embargo, el avance en su representación en cargos públicos ha sido muy lento. Tanto en las elecciones de julio de 2000 como en las de 2003 –cuando ya existía la mencionada Ley– las mujeres par-

ticiparon en proporciones significativas durante el proceso electoral en contradicción con una percepción común dentro de la cultura política mexicana según la cual las mujeres tienen una menor presencia y efectividad en el desempeño de las funciones públicas. En este mismo sentido se aprecia una paulatina apertura del sistema político a la incorporación de las mujeres, cuya representación en la Cámara baja ha pasado de un 2,5% en 1955, al 23% en la actual legislatura 2003-2006 (Barquet y Cerva, 2005: 464). No obstante, el proceso no ha sido solo de logros, también se ha enfrentado con resistencias, en especial de los partidos políticos. En el ámbito legislativo parecen predominar –con la actual radicalización de las posiciones entre los partidos políticos y entre los

Poderes del Estado– los compromisos y las disciplinas partidarias por encima de la sensibilidad hacia cuestiones de género. Claro está que el proceso hacia la consolidación democrática en México es muy reciente y sobre el tamiz de la transición apenas se inicia la práctica de la negociación, de la que en gran medida se desconocen sus mecanismos y alcances.

### **La institucionalización: generación de políticas públicas con perspectiva de género**

Desde 1975, y a raíz de la Primera Conferencia Mundial de la Mujer de Naciones Unidas en la propia Ciudad de México, se han hecho reiterados esfuerzos por in-

EDWARD CURTIS: In Oasis in the Bad Lands. Dakota del sur. Jefe Halcón Rojo 1908.



cluir el tema de la mujer en las políticas públicas. Los primeros estuvieron enfocados principalmente a reformas de carácter poblacional con énfasis en el control de natalidad. Bajo constantes cambios de nombre y naturaleza, durante más de veinte años, se intentó incorporar el tema en las instituciones y en la agenda pública. Sin embargo, no fue sino hasta la IV Conferencia – Beijing 1995– que el gobierno asumió el reto con decisión. En 1996 se creó el Programa Nacional de la Mujer adscrito a la Secretaría de Gobernación, que dos años después se consolidó interinstitucionalmente en la Comisión Nacional de la Mujer para articular programas y acciones del ejecutivo federal. Para el año 2000, este mecanismo había permitido incluir criterios de equidad de género en las estructuras y programas de varias instituciones e incluso en la asignación específica de sus presupuestos sectoriales.

Aunque desde muchos años atrás era una demanda del movimiento organizado de mujeres, apenas en el 2001 se avanzó en el mecanismo a través de la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) “como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines” (Inmujeres, 2001). Se trata del organismo rector en materia de equidad de género, que en el mismo año de su creación emitió el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres y mantuvo una relación de preeminencia con más

de sesenta oficinas de enlace de la Administración Pública Federal. Así mismo, en todos los estados y numerosos municipios del país se han creado institutos, programas o coordinaciones que actúan de manera autónoma, con mayor o menor enlace con el mecanismo federal.

Dos elementos se destacan en lo que respecta a las políticas públicas sobre la mujer en el área social. En primer lugar, la orientación directa de recursos específicos a la atención de las necesidades de las mujeres<sup>7</sup> y, en segundo lugar, la constitución de Consejos Consultivos Ciudadanos en las instancias gubernamentales, como mesas de trabajo plural en las que miembros de la sociedad civil y la academia, principalmente, hacen seguimiento y evaluación de las iniciativas mencionadas. A pesar de tratarse de un logro legislativo, en la etiquetación presupuestal *Programas de mujeres, con perspectiva de género* se advierten limitaciones en la comprensión, aplicación y seguimiento del concepto, con frecuencia meramente cuantitativo, lo que dice poco de su impacto y por lo tanto, de los éxitos o fracasos de su implementación.

Los dilemas y dificultades implícitos en la incorporación del género en las políticas públicas y su impacto real en el entorno social y cultural de México se convierten en retos tanto para las instituciones ejecutoras como para la sociedad en general y para las mujeres en particular. Desde el ejercicio de su ciudadanía, éstas han de ser, más que receptoras, vigilantes e interlocutoras de dichas políticas. Además de la indiscutible necesidad de

transformaciones macroeconómicas y sociales, la aplicación de políticas con enfoque de género requiere, antes que nada, asumir una decisión para trascender las desigualdades institucionalizadas y esto, a su vez, requiere la convicción de funcionarios y de quienes toman las decisiones, cuestión que no está garantizada a pesar de las campañas de sensibilización emprendidas por las instituciones y las organizaciones de mujeres.

En general se han dado avances importantes, aunque todavía quedan grandes saldos en el proceso de institucionalización en México:

...Buena parte de las acciones que se promocionan como derivadas de un enfoque de género son las mismas que se realizaban bajo el modelo MED. El conocido mimetismo y la capacidad de simulación del aparato público mexicano obliga por ello a poner en tela de duda buena parte de los programas de política, pero eso no resta importancia al hecho de que, al menos en el terreno discursivo, los intereses de las mujeres en México están ganando terreno en la arena pública” (Incháustegui, 1999: 120).

El Inmujeres enfrenta retos de esta misma magnitud por su carácter prioritariamente normativo: no ha incidido lo suficiente en la transversalización que se le demanda, por la resistencia propia de las instituciones a transformar su quehacer en razón de los intereses de género. Por su parte, las mujeres organizadas –sobre todo aquéllas que provienen del movimiento fe-

ministra— no han podido, o más bien han rechazado, establecer vínculos estratégicos con la instancia oficial, de esa forma han desperdiciado la oportunidad de incidencia: en ellas prevalece la resistencia ideológica sobre la capacidad de negociación para construir consensos, que parecía haberse establecido como mecanismo tras los éxitos legislativos anteriores, como sucediera en 1991 y 2002.

## A manera de colofón

La construcción de una ciudadanía propia de las mujeres en la que converjan los objetivos de las estrategias presentadas, esto es el ingreso a puestos de decisión, la incorporación de los temas álgidos del género en el diseño de las polí-

ticas públicas y el desafío de permear la estructura institucional con un enfoque de género —sin perder de vista el bien común y el interés público— implica un gran reto: encarar la ciudadanía como un proceso. El momento de la transición, que implica reformas del Estado, puede considerarse un momento propicio para afrontar el reto y asumir la tarea. Desde un análisis, que puede parecer demasiado optimista, podríamos aventurar que el propio proceso de transición constituye en sí mismo la estructura de oportunidades que requiere la inserción de las mujeres mexicanas en la vida política de forma activa y deliberante. Cabría preguntarse si los diversos actores convocados a ello se encuentran en la capacidad y la disponibilidad de afrontarlo.

La visibilización bien lograda por las mujeres, como se demostró a lo largo del texto, da paso a esta etapa aún incipiente de articulación concreta con los entramados de la vida pública política en México. El paso a una participación política que no se quede en el ámbito contestatario sino que permita a las mujeres incidir en los espacios en que se gestan las políticas públicas y se decide sobre la vida de los y las mexicanas en el marco de un sistema democrático, es en definitiva el proceso de maduración de una ciudadanía que requiere salir del rezago.

No obstante, pese a que las estrategias presentadas han sido claves en la participación de la sociedad civil organizada en el país y se han traducido en muchos de los

EDWARD CURTIS: The vanishing race. Indios Navajo, privados ya de su organización tribal y territorio, cabalgan hacia el "futuro" 1907.



resultados aquí examinados, en la actualidad se vive una especie de desencanto por parte de las organizaciones y mujeres activistas de la sociedad civil que expresan una sensación de pérdida frente a la institucionalización de lo que se consideraron durante décadas “su” lucha. La amenaza de la cooptación y la reubicación de los temas en lugares tradicionales del poder –en especial el Estado y los partidos políticos– históricamente criticados, han impulsado a muchas de las protagonistas de estos procesos a mantenerse al margen o a adoptar posiciones de crítica, no siempre sustentada que, en últimas, han obstaculizado el proceso.

Lo anterior es evidente, por ejemplo, en algunos de los mecanismos generados como los Consejos de los Institutos –nacional o estatales–, el Parlamento de Mujeres e, incluso la Comisión de Equidad de Género. Elementos como éste obligan a mirar el proceso desde la óptica de la construcción diferenciada de identidades y expresiones por parte de las mujeres involucradas en los procesos, así como desde las percepciones y discursos predominantes en el contexto social particular en que se gestan y desarrollan las estrategias. Ese análisis es fundamental si se quieren generar procesos en los que sea factible participar sin perder la capacidad crítica, el derecho de oposición e, incluso, la potencialidad de la impugnación y la disrupción como mecanismos que permiten presionar los temas que deben ser tenidos en cuenta en la agenda pública. En este ámbito, la interlocución de actores de diversa naturaleza: sociedad civil, partidos políticos, instituciones del Estado

y organismos internacionales, ha de construirse de forma flexible y sin que ninguno de ellos asuma posturas estáticas y esencialistas. En gran medida a esto nos referimos cuando apuntamos el reto de asumir la ciudadanía con una lógica de proceso, de negociación y construcción.

Por otra parte, y sin intentar establecer una relación causal con el punto anterior, consideramos necesario aclarar una percepción generalizada en torno a la experiencia de la ciudadanía femenina en México, y en otros países de América Latina, en lo que respecta a su nexos con las formas políticas de la izquierda como lugares que privilegian –o se podría esperar que lo hicieran– la inclusión de las mujeres en la vida política. Es cierto que el feminismo –o una parte mayoritaria de las diversas expresiones feministas en México– proviene de una trayectoria de la izquierda ilustrada y es desde este ámbito que se han hecho las propuestas más cercanas a los procesos de ciudadanía de las mujeres. Sin embargo, esto dista mucho de significar que sea exclusivamente desde los partidos de izquierda donde se promueven estos procesos. Se trata más bien de mujeres dentro de dichos órganos políticos que logran impulsar y gestionar –en alianza y en consenso con otras mujeres– acciones en pro de su incidencia y participación política. Más que la presión de la izquierda, son las reformas de corte liberal las que atraen el consenso y la posibilidad de avances concretos –una “agenda de mínimos”– sobre las condiciones prácticas y materiales de las mujeres, pero también sobre las jerarquías de poder. Es este tipo de

enfoque el que ha convocado a título identitario la solidaridad y apoyo de sectores de mujeres y sectores mixtos modernizantes de la sociedad, apoyados por un discurso internacional y su adecuación nacional. La argumentación efectiva y convincente con frecuencia es de orden normativo, así como de evidencia empírica acerca de las desigualdades o discriminación en perjuicio de las mujeres. De hecho, la gran mayoría de las mujeres autoidentificadas con el feminismo provienen del movimiento ciudadano y de las distintas corrientes de la izquierda más o menos radicales. Y si bien el feminismo es un movimiento inherentemente contestatario, de ninguna manera ha enfrentado al Estado con la radicalidad de planteamientos transgresores en términos del poder político establecido. Por otra parte, a pesar de diferencias conceptuales sobre la política social, los tres partidos políticos mayoritarios, PRI, PAN o PRD promueven la igualdad de oportunidades (educación, salud, trabajo y participación política) pero en algún momento caen en la tentación asistencialista y clientelar y evaden –de hecho– los temas de mayor controversia en términos de política pública con connotaciones de género tales como el aborto o el matrimonio homosexual.

No cabe duda de la impronta cultural que pone trabas a las mujeres en el ejercicio de su ciudadanía:

la política se encuentra afectada por el modelo cultural tradicional que erige al hombre como protagonista en la conformación de los principios y prácticas que constituyen la lógica de las relaciones de poder político. (...) Es

frecuente encontrar a las mujeres en espacios “propios” o “reservados”, en el sentido de que son utilizadas en campañas, como activistas sociales y en el mercado electoral a cambio de dádivas y promesas – una práctica muy común en México–, pero no acceden, en esa misma proporción, a cargos con poder de decisión, ni en el seno del gobierno ni en los cuadros dirigentes de los partidos políticos (Barquet y Cervá, 2005: 466).

A este factor se suman las dinámicas propias del ejercicio del poder en el escenario político que implican un núcleo duro que en muchos casos contradice las opciones valorativas de las mujeres en el ejercicio de su ciudadanía; o bien las ubica en la disputa de poder cerrando espacios para la inclusión de temas difíciles de cabildear y que pueden implicar costos muy altos en sus propias trayectorias políticas. Aquí encontramos contrapuntos tanto con la mirada de corte esencialista, ya mencionada, de la necesidad de la participación femenina para asegurar niveles de sensibilidad de género, como aquella de la masa crítica que indica que a mayor presencia de mujeres mayor inclusión del tema de género en las políticas públicas. Y se puede agregar un factor de mayor complejidad aún: el que hace alusión a la diversidad propia de la población femenina la cual no constituye una agrupación homogénea y por ende no responde a una sola inscripción identitaria. En la mayoría de los casos esta diversidad no alcanza a ser incorporada en los términos de universalidad que implican las políticas públicas.

Evaluar el proceso de ciudadanía de las mujeres en México a la luz de los procesos contemporáneos de transición democrática, resulta una tarea compleja que exige abordar temas que van desde la construcción histórica de identidades, hasta el notable cambio que la sociedad mexicana ha vivido en el término de dos décadas. Las consecuencias de la participación de las mujeres en la vida pública y sus efectos en sus propias vidas privadas, es una de las vetas que aún se deben seguir investigando en el país. Por lo pronto, esbozar algunas de las estrategias asumidas por el movimiento amplio de mujeres en México constituye un primer balance de los avances hechos por las mexicanas en pro de su ciudadanía y propone una lectura diferente del tema que ha sido afrontado en general desde lo concreto. Asimismo, esperamos que este trabajo constituya una contribución a la reflexión sobre procesos análogos en marcha en otros países del continente.

## Citas

- 1 Lo relevante de este recuento es que expresa por un lado los “candados” que garantizaron durante tantísimos años la pervivencia del PRI como partido casi único –se le llegó a llamar Partido de Estado– y que tuvieron que ser removidos poco a poco; y por otro lado, las constantes y necesarias aproximaciones contemporáneas hacia formas más democráticas de expresión de la pluralidad política del país y su representación; la presencia ciudadana se eleva a rango político.
- 2 Convención sobre los derechos políticos de la mujer en 1954; Convención americana sobre derechos humanos “Pactos de San José de Costa Rica” y Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) en 1981; Plataforma de Acción de Beijing, en 1995, Conven-

ción interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belem do Pará) en 1998; la Declaración del Milenio-ONU en el 2000.

- 3 Como una breve muestra del enorme interés, sobresalen ciertos textos, algunos de los cuales podrían considerarse clásicos en el abordaje que ha suscitado el asunto: León (1994), Alvarez (1998), Craske y Molyneux (2001), Márques-Pereira (2001), Martínez Fernández (2001), Rodríguez (2003), Tarrés (2004), Barquet y Osses (2004).
- 4 En 1997 se crearon las Agrupaciones Políticas Nacionales como forma organizativa análoga a un partido político pero de dimensiones y alcances más reducidos. A esta estructura se acogen varias organizaciones feministas, como fueron Mujeres en Lucha por la Democracia, Mujeres y Punto, así como diVersa, y más adelante la Junta de Mujeres Políticas.
- 5 Entre las iniciativas a favor de las mujeres aprobadas desde 1990 hasta 2000 se encuentran:

-La Reforma al Código Penal respecto a Delitos Sexuales (1990) que propone impulsar la seguridad sexual de todas las personas, así como promover el respeto a la integridad física y moral de quienes han sido objeto de una agresión sexual, a través de la exigencia de reparación del daño y la garantía del mismo. Nombra al Estado subsidiario. Aumenta la penalidad en general de los delitos sexuales y pone énfasis especial en el caso de las mujeres y niñas víctimas.

-Modificación a la Ley del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE (1996) Inicialmente como una recomendación a través de un artículo transitorio que definía que cada lista plurinominal presentada por los partidos políticos para elecciones de diputados no podría contener más del 70% de candidatos del mismo sexo. En abril de 2002 finalmente se estableció como parte de la ley reglamentada y penalizada en lo que se ha llamado la Ley de Cuotas 70/30.

-Ley contra la Violencia Intrafamiliar (1997) en la que se define la violencia familiar como delito y se sanciona a través de la reforma a los códigos penales correspondientes. A raíz de esta ley surge el Consejo para la Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar en el D.F., la cual cuenta con la participación de legisladoras/es, ONG y miembros del gobierno local.

-La consolidación de la Comisión de Equidad y Género (1998) como una comisión ordinaria y permanente en la Cámara de diputados, entra en la Ley Orgánica del Congreso como un instrumento institucional que permite avanzar en los propósitos de análisis y diagnóstico del quehacer legislativo y garantizar la generación de iniciativas favorables a las mujeres y con una clara identidad de género.

-La Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (2000) que aprueba la creación del Instituto como un órgano autónomo y descentralizado. Establece el mecanismo de la mujer al más alto nivel en el poder Ejecutivo Federal y convoca a la constitución de órganos plurales –sus Consejos, con integrantes de procedencia partidaria y no-partidaria, académica y civil– para favorecer la interlocución y rendición de cuentas directas.

También se pueden contar entre los sucesivos logros derivados de esta estrategia, la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) en 2001, instrumento especializado de Naciones Unidas que permite conocer y atender denuncias sobre violaciones graves y sistemáticas por parte de los países firmantes a la Convención, aunque no sin obstáculos ya que la decisión fue cubierta por una mirada conservadora que la calificó como una campaña internacional pro-aborto; también se cuenta la participación de las legisladoras en el acuerdo para introducir en la Constitución la prohibición a toda forma de discriminación y la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación; la Ley de protección a los derechos de niños/as y modificaciones a la Ley del ISSSTE (Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado) para amparar a los cónyuges de las derechohabientes y al Código Civil en materia de Adopción Plena.

6 El trabajo de Linda Stevenson es pionero en este campo al abordar actores y procedimientos en el quehacer legislativo. Cabe resaltar cómo esta autora enfatiza la estrecha relación entre la consecución exitosa de demandas del movimiento feminista y las legisladoras procedentes de la izquierda: Stevenson (1998 y 1999: *passim*) habla de un proceso de *ósmosis* por el cual la capacidad de gestión y la ubicación ideológica de dichas legisladoras permitirá permear el

contexto en la aprobación de legislación favorable para las mujeres. Falta probarlo en nuevos casos, y discutir la imposibilidad que se ve hasta el momento para abordar ampliamente dos temas fundamentales para el feminismo: la despenalización del aborto y la conceptualización y política pública sobre las familias, aun desde perspectivas ideológicas que parecerían afines.

7 Desde el Instituto Nacional de las Mujeres, el mandato se dirige principalmente –mediante mecanismos de transversalización– a la promoción sectorial de la incidencia del género en el diseño de políticas públicas.

## Bibliografía

ÁLVAREZ, Sonia E., 1998, “Los feminismos latinoamericanos se globalizan en los noventa: Retos para un nuevo milenio”, en: María Luisa Tarrés (coord.), *Género y cultura en América Latina. Cultura y participación política*, México, El Colegio de México.

BAREIRO, Line, Oscar López, Clyde Soto, y Lillian Soto, 2004, *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo No. 54, Santiago de Chile, CEPAL.

BARQUET, Mercedes y Daniela Cerva, 2005, “La lente percée des femmes au Congrès”, en: Manon Tremblay (ed.), *Femmes et parlements: Un regard international*, Montréal, Les éditions du réménagement.

BARQUET, Mercedes y Sandra Osses, 2004, “Governability and Public Virtues: On Women’s Interest in and Capabilities of Becoming Citizens”, en: Edmé Domínguez (ed.), *Mujeres, ciudadanía y participación política en México*, Gotemburgo, Red Haina / Instituto Iberoamericano / Universidad de Gotemburgo.

CRASKE, Nikki y Maxine Molyneux (eds.), 2001, *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, Basingstoke, Palgrave.

ESPINOSA, Gisela, 2004, “Ciudadanía y feminismos: entre el género y la clase”, en: Edmé Domínguez (ed.), *Mujeres, ciudadanía y participación política en México*, Gotemburgo, Red Haina / Instituto Iberoamericano / Universidad de Gotemburgo.

DAHLERUP, Drude, 1986, *From a Small to a Large Minority. A Theory of a “Critical Mass” Applied to the case of Women in Scandinavian Politics*, Aarhus, Institute of Political Science, University of Aarhus.

HURTADO, Javier y Andrés Valdez Zepeda, 2004, “Transición a la democracia y gobernabilidad en México”, en: <[http://www.iigov.org/dhial/?p=47\\_03](http://www.iigov.org/dhial/?p=47_03)>. Consultado en 23 de noviembre de 2004.

INCHÁUSTEGUI, Teresa, 1999, “La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas”, en: *Revista La Ventana*, No. 10, Guadalajara, Centro de Estudios de Género, Universidad de Guadalajara.

INMUJERES, 2001, *Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD)*, México, Instituto Nacional de las Mujeres.

JUNTA DE Mujeres Políticas, APN, 2004, “Evaluación del Parlamento de Mujeres”, México, JMP.

LAMAS, Marta, Alicia Martínez, María Luisa Tarrés y Esperanza Tuñón, 1994, *Encuentros y desencuentros: el Movimiento Amplio de Mujeres en México*, México, Fundación Ford.

LEÓN, Magdalena (comp.), 1994, *Mujeres y participación política. Avances y desafíos en América Latina*, Bogotá, TM Editores.

MARQUES-PEREIRA, Bérengere y Patricio Nolasco (coords.), 2001, *La représentation politique des femmes en Amérique Latine*, Bruselas y París, GELA.IS / L’Harmattan / Universidad Libre de Bruxelles.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, Alicia Inés, 2001, “De invitadas a protagonistas. La integración de las mujeres a la política en el México moderno”, Tesis de Doctorado, México, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

MASSOLO, Alejandra, (comp.), 1994, *Los medios y los modos. Participación política y acción colectiva de las mujeres*, México, el Colegio de México.

O’DONNELL, Guillermo y Paul Schmitter, 1994, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Vol. 4, Barcelona, Paidós.

REYNOSO, Diego, 2004, “Leyes de cuotas y elección de mujeres en México. ¿Contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida?”, XVI Congreso de la

Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, Torreón, Coahuila, Noviembre 18-19.

RODRÍGUEZ, Victoria, 2003, *Women in Contemporary Mexican Politics*, Austin, University of Texas Press.

STEVENSON, Linda, 1998, "Las mujeres políticas y la izquierda en México: Reclamo de un nuevo espacio en la política institucional", en: María Luisa Tarrés (coord.), *Género y cultura en América Latina. Cultura y participación política*, México, El Colegio de México.

\_\_\_\_\_, 1999, "La política de género en el proceso de democratización en México: eligiendo mujeres y legislando delitos sexuales y acciones afirmativas, 1988-1997", en: *Revista Estudios Sociológicos*, Vol. XVII, No. 50, México, El Colegio de México.

TAPIA, Elena (coord.), 1999, *La utilidad de los pactos para legislar a favor de las mujeres*, México, Equidad de Género, A.C. / Mujeres Trabajadoras Unidas, A.C. / Mujeres en Acción Sindical / diVERSA.

TARRÉS, María Luisa, 2004, "¿Basta movilizarse para obtener representatividad en la política formal? El movimiento de mujeres en México y el proceso de transición democrática, 1970-2000", en: Edmé Domínguez (ed.), *Mujeres, ciudadanía y participación política en México*, Gotemburgo, Red Haina / Instituto Iberoamericano, Universidad de Gotemburgo.

TUÑÓN, Esperanza, 1997, *Mujeres en escena: De la tramoya al protagonismo (1982-1994)*, México, PUEG-UNAM / Ecosur / Porrúa.

