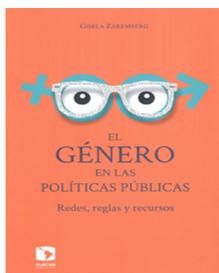


DIMENSIONES DE LA INSTITUCIONALIDAD

Zaremborg, Gisela, *El género en las políticas públicas. Redes, reglas y recursos*. México, FLACSO México, 2013. 124 pp.



Cómo transversalizar la perspectiva de género (PEG) e incidir en su institucionalización en el campo de las políticas públicas es la pregunta central a la cual pretende responder este libro. De acuerdo con la autora, el volumen es fruto de 10 años de transitar en una doble trayectoria de investigación y análisis de experiencias de transversalización de género, y de enseñanza en las aulas y capacitación al funcionariado de la administración pública federal. Como resultado de estas experiencias, el objetivo del libro es “transmitir las perspectivas que resultaron más eficaces para trabajar sobre proyectos de incorporación de la PEG”.

El argumento principal de la obra es que no existe una sola receta para llevar a cabo la institucionalización de la PEG, por lo tanto se sugiere poner atención a tres dimensiones, como una avenida para analizar el proceso e influir en su permanencia: las reglas, las redes y los recursos. La teoría feminista y el concepto de género son el punto de partida para analizar la desigualdad de género como problema público que requiere

ser atendido, sin dejar de lado las dificultades existentes para su reconocimiento como tal debido a que implica relaciones de poder.

Los tres primeros capítulos ofrecen los enfoques teóricos y las herramientas metodológicas que sustentan el argumento principal, el cual se muestra en el último capítulo a través del análisis de la institucionalización de la PEG en la administración pública federal en México.

A partir de las bases teóricas del feminismo, el género y las políticas, el primer capítulo aborda las instituciones y la institucionalización. Considerando la importancia de la perdurabilidad de las políticas de género para los gobiernos, de manera pertinente se establece la distinción entre los conceptos de institucionalización y transversalidad de género, ya que con frecuencia se usan indistintamente. De acuerdo con la autora, la transversalidad de género es un enfoque “para atender la creación de formas de resolución de problemas públicos de género”, en tanto que la institucionalización de la PEG sería el resultado de la incorporación de dicha perspectiva en las políticas públicas, en relación con la estabilidad a través del tiempo, de las acciones para atender los problemas públicos de género.

En la búsqueda de elementos para diagnosticar las instituciones, que en este caso son entendidas como reglas que favorecen la estabilidad y afectan el comportamiento humano, en este capítulo se revisa, además, la noción de reglas en las distintas versiones del neoinstitucionalismo, entre las que se destacan el institucionalismo económico/político (reglas como incentivos y sanciones),

el institucionalismo histórico (reglas como patrones), y el institucionalismo sociológico (reglas como rutinas). En el contexto de los países latinoamericanos, también se enfatiza la importancia de las reglas informales no escritas por sus implicaciones para la permanencia de las políticas.

Al considerar los aportes de la teoría política a la incorporación de la PEG, la autora señala que, si bien estos enfoques ayudan a entender cómo se forman patrones y rutinas, no proporcionan claves acerca de cómo transformarlas. Esta postura crítica parece estar más cercana a las propuestas que el feminismo hace a los nuevos institucionalismos, y que enfatizan las nociones del poder, las cuales están ligadas al cambio (Kenny, 2007). Es decir, entender cómo se concibe el poder dentro de las instituciones, referido tanto a las relaciones sociales a través de las posiciones de autoridad, así como a las propias instituciones como organizaciones genéricas, ayudaría a la comprensión de los procesos de transformación de los patrones y rutinas que habilitan o impiden la incorporación de la PEG. Entonces, habría que preguntarse también cómo es que operan las reglas de género en las instituciones.

El segundo capítulo se centra en las redes de políticas y género, y destaca que el carácter público de las políticas no corresponde solo al gobierno, sino a la red de actores gubernamentales y no gubernamentales que están asociados a la política. Las políticas de género son ejemplo de ello: hay experiencias exitosas asociadas a redes de grupos feministas, agencias internacionales y grupos de académicas que impulsan la PEG; pero

también existen grupos conservadores que aliados con gobiernos de corte asistencial obstaculizan la PEG.

De acuerdo con la autora, las reglas y las redes han sido menos estudiadas en el análisis de políticas públicas. Por ello, en el libro las redes destacan como un enfoque novedoso que es crucial para el análisis de la PEG porque en este proceso participa un entramado de actores sociales, ya sea en colaboración o en conflicto. Además, las redes de políticas públicas forman parte del enfoque de gobernanza, según el cual los mecanismos de gobierno son resultado de la interacción entre diversos actores sociales dentro de un ámbito específico de políticas. Las redes surgen entonces como el mecanismo del gobierno para manejar los asuntos públicos, y cada área de políticas públicas se constituye por una red, patrón más o menos estable de relaciones sociales que conecta a los actores sociales en forma interdependiente y sin jerarquías. En este sentido, el enfoque de redes parece más cercano a una propuesta feminista de relaciones más igualitarias dentro y fuera de las instituciones.

El análisis de las redes en la incorporación de la PEG puede llevarse a cabo a través de un mapeo de actores, o bien por medio de la herramienta de los grafos, que permite trazar el conjunto de relaciones que existe entre distintos actores individuales o colectivos. Las características de los individuos que las integran y los recursos con que cuentan conforman distintos tipos de redes. Este enfoque ofrece la posibilidad de uso de metodologías cuantitativas y cualitativas con herramientas simples como el mapeo de actores,

así como el uso de software para análisis más sofisticados.

La dimensión de recursos es el tema del tercer capítulo y refiere no solo a los recursos materiales sino también a la cultura institucional. A partir de la cultura como un libreto cognitivo, se retoma la idea de estructura profunda de las organizaciones, que se basa en valores acerca de lo que se debe hacer y cómo se debe hacer, y se caracteriza por suposiciones básicas sobre las que se asientan rutinas y procedimientos estándar, así como por la existencia de creencias arraigadas acerca de las normas de género y otras perspectivas marginales que pueden presentar resistencias al cambio en las instituciones. Cabe destacar que de las tres dimensiones consideradas para analizar la incorporación de la PEG en las políticas públicas, está es la más cercana al análisis del poder y género en las organizaciones.

El último capítulo, a la luz de la tríada reglas, redes y recursos, analiza la incorporación de la PEG en la administración pública federal en México, a través del trabajo que realizan los Enlaces y las Unidades de Género instalados en diferentes secretarías de Estado. Según la autora, no existe un elemento único para analizar la incorporación de la PEG. De ahí que, lo que en algunas situaciones puede ser un error, en otras puede constituir una oportunidad, y además, depende del tipo de problema de desigualdad de que se trate.

Para analizar la transversalidad de género, se parte de las redes al indagar los cambios en relación a los socios clave para llevar a cabo la estrategia; de las reglas para observar las modificaciones en el

sistema de sanciones e incentivos, y la relación entre reglas formales e informales; y de los recursos para analizar las capacidades organizacionales, mapas mentales y suposiciones básicas a favor o en contra de la equidad de género. Para ello, con base en entrevistas y grupos de enfoque con el personal de las dependencias federales, y siguiendo una creativa estrategia analítica inductiva, la autora elabora una tipología que dibuja diversas situaciones a partir del cruce de las distintas dimensiones (reglas, redes y recursos) a que tienen acceso las agentes de género en las mencionadas instituciones, y que muestra la heterogeneidad del proceso de institucionalización de la PEG, que se resume en los siguientes tipos: “Las llaneras solitarias”, “Con una ayudita de mis amigas”, y “Desde el estrado. La organización del tipo macho charro”.

Los resultados de la investigación destacan los factores que dificultan y dan fragilidad al proceso de transversalidad de género, y confirman la idea de la autora de que no es posible contar con una sola receta para la transversalidad de género, y que la complejidad del proceso requiere de enfoques distintos según se conciba a las instituciones. Se concluye que las reglas y los recursos son necesarios pero no suficientes para transversalizar la perspectiva de género en las instituciones públicas, y que solo aquellas unidades y enlaces que establecen y usan de manera positiva y sostenida reglas, redes y recursos tienen mayores posibilidades de incorporar el valor de la equidad en las políticas públicas y en la cultura de las instituciones.

Lo que este análisis del proceso de institucionalización de la PEG en la administración

pública federal muestra, es que el cambio institucional ocurre, aunque en distintas dimensiones y diferentes grados. Al respecto, Thelen ha elaborado un ejercicio conceptual para analizar el cambio en las instituciones, en donde usa el concepto de *layering* para referirse a elementos que son renegociados mientras que otros permanecen (Kenny, 2007; Mackay, Kenny, Chappell, 2010: 577). De la tipología de Zaremborg, este parece ser el caso en el tipo “Con la ayuda de mis amigas”, que refiere al uso de las redes como elemento que dinamiza el proceso y, por tanto, ofrece posibilidades para el cambio.

El libro cumple con sus objetivos tanto por su propuesta teórico-metodológica, como por su diseño pedagógico. Se trata de un material original y didáctico que incluye ejemplos basados en situaciones reales que la autora ha registrado durante sus investigaciones y experiencia docente, así como ejercicios que permiten la evaluación del aprendizaje y llevar a la práctica lo aprendido. Es sin duda un libro útil tanto para agentes gubernamentales y no gubernamentales, como para académicos y estudiantes.

Desde el punto de vista académico, la obra ofrece una lectura analítica sobre el proceso de la PEG en la administración pública federal, desde los enfoques y herramientas de la teoría política, pero la mirada crítica de la autora parece indicar que futuros análisis quizá deban guiarse por el camino contrario. Es decir, partir de los aportes de la teoría feminista sobre el poder y el carácter genérico de las organizaciones, como elementos potenciales para transformar los enfoques del nuevo institucionalismo y modificar las

suposiciones de género en las que está basado. La literatura internacional sugiere este giro hacia un “institucionalismo feminista” (Mackay, Kenny, Chappell, 2010), el cual puede ser un enfoque alternativo para el análisis de la incorporación de la PEG en las políticas públicas. ∞

Silvia López Estrada
Departamento de Estudios de Población
El Colegio de la Frontera Norte
slopez@colef.mx

Referencias

- Mackay, Fiona, Meryl Kenny y Louise Chappell (2011), “New Institutionalism through a gender lens: Towards a Feminist Institutionalism?”, en *International Political Science Review*, vol. 31, núm. 5, pp. 573-588.
- Kenny, Meryl (2007), “Gender, institutions and power: A critical review”, en *Politics*, vol. 27, núm. 2, pp. 91-100.