

ANÁLISIS DESDE LA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GÉNERO EN MÉXICO

PUBLIC POLICY AGENDA SETTING ANALYSIS ON THE INSTITUTIONALIZATION OF GENDER POLITICS IN MEXICO

Porfirio Mauricio Gutiérrez Cortés
Martha Elisa Nateras González

Resumen:

Este documento recupera los aportes del proyecto de investigación *Políticas públicas y atención a la violencia de género en el Estado de México. Narrativas sobre la vulnerabilidad de las mujeres y el accionar del Estado*, desarrollado durante 2021 y 2022 en la UAEMex y en el que participaron el autor y la autora. Como parte del proyecto, tuvimos el propósito de conformar un enfoque analítico interdisciplinario que permitiera identificar los alcances y límites de la acción del Estado en el diseño de políticas para enfrentar la violencia de género en el camino de lo que se ha denominado su “institucionalización”. Aquí recuperamos algunos de estos elementos, señalando la utilidad de la agenda setting desde el enfoque de política pública a través de la cual analizamos los aportes previos en la literatura y la evidencia del proceso de creación de la Secretaría de la Mujer en el Estado de México.

Palabras clave: Agenda de políticas, políticas de género, institucionalización.

Abstract:

This document recovers the contributions of the research project *Public policies and attention to gender violence in the State of Mexico. Narratives about the vulnerability of women and the action of the State*, developed during 2021 and

2022 at the UAEMex in which both authors participated. As part of the project, we had the purpose of forming an interdisciplinary analytical approach that would allow us to identifying the scope and limits of the State's action in the design of policies to face the manifestations of gender violence in the path of what has been called its "institutionalization". We do so by pointing out the usefulness of the agenda setting from the public policy approach through which we analyze previous contributions in the literature and the evidence of the process of creation of the Secretariat for Women in the State of Mexico.

Keywords: Public policy agenda setting, gender politics, institutionalization.

Introducción

En el panorama vigente en México de políticas encaminadas a transformar estructuralmente la condición de vulnerabilidad de las mujeres, sobresalen las acciones que buscan generar una respuesta programática dirigida a disminuir brechas de desigualdad, pero que no dejan de lado los principios de un programa de política social de carácter distributivo. Suele observarse una brecha entre la forma en que se comprenden los problemas públicos cuando forman parte de las discusiones de grupos sociales y el resultado de las acciones gubernamentales que resultan de la movilización de recursos públicos para atenderlos.

Este fenómeno lo observamos durante la realización de los trabajos del proyecto de investigación Políticas públicas y atención a la violencia de género en el Estado de México. Narrativas sobre la vulnerabilidad de las mujeres y el accionar del Estado", desarrollado durante 2021 y 2022 en la UAEMex y en el que participaron el autor y la autora, junto con destacados sociólogos y sociólogas de la misma institución y en colaboración con miembros de organizaciones sociales, grupos feministas y autoridades encargadas de la operación de programas gubernamentales. La pregunta ¿cómo explicar estas diferencias?, nos condujo a dimensionar por un lado la lógica racional administrativa que priva en todo gobierno y su papel central en la "traducción" de un problema público en su dimensión programática; y, desde ahí a replantear nuestra comprensión del proceso previo que se encuentra entre su discusión social y la creación de los mecanismos que soportan la acción gubernamental.

En ese espacio, denominado por la literatura del enfoque de políticas públicas como el proceso de construcción del problema, coincide lo que suele entenderse como una decisión pero que en realidad es otro proceso de gran interacción como lo es el de construcción de agendas públicas y gubernamentales. En la literatura encontramos ricas interpretaciones y análisis tanto de las demandas como de las políticas que hoy conforman la respuesta social y gubernamental a la violencia de género. Pero observamos que es común partir de un supuesto parcial que señala la suficiencia de la adopción de una situación problemática por la agenda gubernamental, para que se diseñe una respuesta efectiva.

Retomamos una parte de la discusión sobre construcción de agendas desde el mismo enfoque de políticas públicas para señalar, por ejemplo, desde Lowi y Kingdon las condiciones que no favorecen que sea así. El paso de un tema de agenda pública a uno de agenda gubernamental no es un camino de una sola dirección, sino que los temas pueden entrar y estancarse, olvidarse o ser capturados por actores de las propias agencias administrativas. DE esta forma, la institucionalización de políticas de género tampoco es un camino que trascienda de estas condiciones y problemáticas.

A continuación, mostramos una síntesis de la construcción de argumentos que acompañaron la generación de un entorno explicativo a la pregunta que señalamos arriba. Lo que tratamos de mostrar es que la institucionalización es un proceso dinámico y de múltiples entradas. Las cuales poco a poco van siendo reveladas por una parte de la literatura, y a cuya comprensión buscamos contribuir. El documento se organiza en cuatro secciones, en la primera se presentan algunos elementos que fundamentan la observación teórica, en la segunda se hace una primera lectura del fenómeno macro desde estos fundamentos; en la tercera se profundiza a partir de la evidencia de estudios sobre lo que traduciremos como temas de agenda de políticas institucionalizadas para finalmente retomar uno de esos elementos para señalar un primer esbozo de lo que es un trabajo de otra dimensión que explica las condiciones problemáticas que enfrenta la nueva Secretaría de las Mujeres del Estado de México como un ejemplo de agencia de políticas de mujeres

Sobre la construcción de agenda para la orientación de acciones de políticas

Al analizar el rumbo que van marcando las propuestas que buscan transformar el estado actual de las cosas de un país, una sociedad, un Estado, hablamos de

manera general de manifestaciones de la acción política que usualmente entendemos como superpuestos unos con otros. Es decir, a las manifestaciones que le dan contenido a lo que teóricamente se denomina *polity*, *politics* y *policy* y que en su traducción al español en todos los casos nos referimos a ellas como políticas.

La diferencia, nos dice la literatura especializada, es sustantiva. Se puede sintetizar brevemente en la forma en que identificamos a la primera acepción con lo que conocemos como régimen político o sistema político desde autores como Easton (1969), Almond (1976), Duverger (1962), entre muchos otros. El segundo, a la actividad política en su sentido más tradicional relacionado con el quehacer de las instituciones y sus representantes, los partidos políticos, los debates y conflictos en torno al ejercicio, reproducción y búsqueda por el poder político (Bobbio, 1989). Y, la tercera acepción, tiene que ver con una serie de acciones mediante las cuales se define una respuesta estandarizada a un problema en una lógica de generación de resultados.

Desde estas consideraciones se construyen teóricamente las definiciones diversas y ricas de lo que representan las políticas públicas. De entre las que podemos recuperar, lo hacemos con la que hace Guillermo Cejudo como un conjunto de acciones y decisiones emanadas de una autoridad pública, orientadas resolver problemas públicos. Una parte sustancial de esta definición, así como del enfoque de políticas es la propia de lo que representa un problema público. Pudiendo entender estos como una situación que afecta negativamente a una comunidad, que va en contra de los valores públicos compartidos y que es susceptible de ser modificada mediante la intervención de una autoridad pública.

La existencia de un problema público es un elemento decisivo del estudio de las políticas públicas. Esto representa el elemento clave de distinción entre este enfoque y la respuesta tradicional de las burocracias públicas. Siendo que, el problema sustituye el criterio de orientación de las decisiones y acciones del gobierno, y no solamente su capacidad de organización programática. De esta forma, al preguntarnos acerca de ¿qué es lo que define el tipo de respuesta mediante políticas a un problema? La respuesta desde el enfoque de políticas públicas no se agota en la creación de un programa o la orientación de recursos, ni en la creación de una ley, o la decisión de un gobernante, sino se refiere a la capacidad de entender la interacción entre *polity*, *policy* y *politics*. Más allá del

sentido instrumental que indudablemente acompaña al enfoque, esta orientación de acciones y decisiones, se estima debe concretarse de manera integral, coherente, y buscando hacer evidente la conexión lógica y articulación causal entre la definición del problema, los instrumentos de política y la solución esperada que debe ser el resultado de la instrumentación de las intervenciones.

Acercar de qué es lo que define el sentido y orientación de las políticas, hay diversas y ricas acercamientos desde la literatura del enfoque. Una, que lo vincula con el proceso de construcción de agenda y que por ello recuperaremos aquí es la que presenta Lowi (1995). Esta, nos acercará a la pregunta al señalar que la fuente de estas acciones y decisiones tampoco es, como esperaríamos, una decisión que proviene netamente desde la política, es decir desde la posición ideológica o los intereses del tomador de decisiones, ni de manera exclusiva desde su traducción instrumental desde la administración (Wilson) la que define su la orientación. En cambio, el tipo de conflicto político que detona la definición de políticas lo que termina siendo un criterio esencial. La definición de una política está aparejada a la identificación de los costos que representará en cuanto a las acciones que se desprenderán de ella. Es decir, del tipo de conflictos que detonará y, de manera prioritaria de los conflictos que le sea posible enfrentar a quien la emprende.¹ Es pues, una forma de medir la capacidad de respuesta del sistema en su conjunto frente a un problema en particular.

Observar el entorno de conflicto de una política nos conduce a la definición de la entrada a la agenda pública y gubernamental (Cobb y Elder, 1993) de un tema o situación problemática (Aguilar, 1993), sobre todo si consideramos la complejidad de los problemas públicos asociados con la agenda de políticas de género. Es decir, nos permite considerar por igual el tipo de conflicto y las capacidades de enfrentarlo. Esto es posible, por ejemplo, a partir de lo que Kingdon (1995) llama una ventana de oportunidad, de acuerdo a su modelo de vertientes múltiples. De acuerdo con el autor, la entrada a la agenda gubernamental de un tema o problema público se entiende a través de una coincidencia en-

¹ Esto nos da cuatro tipos posibles de combinaciones y de formas de acción de políticas, por consiguiente, resultado de la relación de costos y beneficios: Redistributivas. Costos concentrados–Beneficios concentrados)/Distributivas. Costos difusos–Beneficios concentrados/Regulativas. Costos concentrados–Beneficios difusos/Institucionales/Constitucionales. Costos difusos–Beneficios difusos.

tre tres elementos: un proceso político, un problema, y alternativas. Su convergencia es lo que explica el posicionamiento que se traduce en que las autoridades lo incluyan en su agenda, generen un tipo de alternativas y adopten un tipo de decisión o decisiones a lo largo del tiempo, sobre la formulación de políticas.

A decir de Subirats (2008), ningún gobierno es capaz ni cuenta con los recursos para responder a todas y cada una de las demandas planteadas por la ciudadanía, en todas las manifestaciones y orientaciones en que se manifiestan. Por lo que toda decisión de políticas es una decisión que genera ganadores y perdedores. Los recursos, el tiempo, la capacidad de atención de los poderes públicos son limitados por lo que hay una cierta competición entre los problemas para destacar y hallar respuesta en forma de política pública. Por ello, emplear como referencia de análisis la formación de agenda, no como una decisión, sino como un proceso nos permite observar que existen uno o varios momentos en los que temas, cuestiones, situaciones, interpretaciones llaman la atención del gobierno como asuntos posibles de ser abordados mediante su acción.

En este proceso, como fue señalado por los textos pioneros en el estudio del tema en particular, No todas son tomadas en cuenta, e inclusive observadas por los actores políticos y los poderes públicos y estas se manifiestan cotidianamente en la interacción de numerosas y complejas demandas por múltiples y diferentes grupos. Así, las demandas, temas, situaciones que se priorizan son las que son capaces de agregar voluntades y articuladas por grupos de interés o de presión. Pero, visto como proceso, y no como una decisión, los problemas que logran entrar a la agenda gubernamental no siempre serán atendidos de acuerdo a la forma en que se plantea en su discusión en la agenda pública ni acorde a las manifestaciones de parte de los grupos que las condujeron ahí.

El proceso depende en gran medida de su traducción por parte de las burocracias públicas en relación con los mecanismos y capacidades de gestión (planeación, programación, presupuestación, etc.) Y, por otro lado, de los criterios de valoración política sobre la orientación de recursos y la pertinencia de decisión sobre las acciones a diseñar y ejecutar. De esta forma, pueden suceder dos cauces de acción una vez que un problema entra en agenda gubernamental. En algunas ocasiones pueden desaparecer, es decir se disipa su atención o interés en ellos y son relegados.

Esta pérdida de interés puede provenir de distintas condiciones, por ejemplo, se agotan los recursos, entra en escena problemas de coyuntura que distraen la atención preexistente y la sustituye por urgencia u oportunidad, crisis o emergencia. Esto no quiere decir que se eliminen, pues sobre todo cuando han logrado un espacio programático - presupuestal, resulta difícil que salgan de la lógica burocrática, pero son subsumidos por esta y pierden centralidad. Así, por ejemplo, la arena de conflicto pudo haber sido difícil de negociar y es menos costoso dejarlo agotar.

Puede suceder también que no reciban atención hasta dentro de mucho tiempo y permanezcan incubados hasta que se presenten las coincidencias de las que habla Kingdon. Así, el sentido de orientación de las políticas en relación con el tipo de arena de conflicto nos permite reconocer elementos de coincidencia como los que planea Kingdon cuando observamos el conjunto de acciones y decisiones múltiples que convergen con la institucionalización de políticas de género en nuestro país. Estos, van a interactuar con la lógica administrativa y las condiciones de organización burocrática (Mouzelis, 1973). Lo que influye es una traducción, de su discusión a la acción y de esta a resultados mediante un intenso y permanente proceso en el que convergen los y las actoras que impulsan la emergencia, traducción o permanencia de un problema público con crisis, impacto en el público, capacidad de definición de la magnitud del problema, presión de grupos de interés y medios de comunicación, interacciones del problema con la tradición o la cultura y con múltiples coyunturas.

Sobre la identificación del contexto general del análisis de la agenda de institucionalización de las políticas de género

Al vincular este modelo interpretativo con la institucionalización de las políticas de género en México (Carmona, 2015), podríamos distinguir sus elementos como sigue, a fin de diferenciar las arenas de política y administración en que han derivado. El gran macro proceso político en el que podemos situar este vínculo es la transición y fortalecimiento democráticos que vive nuestro país desde la Reforma Política de 1977. Este será el principal centro de debate, conflicto y de re estructuración institucional del Estado por más de cuatro décadas. Si bien, el pilar de esta reforma y de su agenda fue la redefinición de las reglas de la competencia electoral, así como la demanda de construir un nuevo sistema de contrapesos al ejercicio del poder público, esto permitió paulatinamente dar

cabida a la imperante necesidad de reformar sus instituciones políticas para adaptarlas a los cambios democráticos que demandaba, tanto la sociedad, como la redefinición del estado mismo en la globalidad.

Tres temas centrales de ello fueron, como siguen siendo, la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos; la importancia de transparentar la acción pública de todas las autoridades públicas, principalmente las del poder ejecutivo; y la creación de nuevas modalidades de facultar al Estado, para responder a los valores, demandas y problemas propios de la construcción de una sociedad que sigue tratando de afirmarse en valores democráticos. Así, en cuanto a la relación desigual entre mujeres y hombres, resultaba indispensable modificar las reglas del juego. Visto desde el modelo de Lowi nos explicaría una política institucional y constitucional orientado a responder, cambiando la base de respuesta estructural tanto de atención a problemas como de la responsabilidad del propio estado frente a la desigualdad.

Se desarrollarían tres momentos de importantes reformas constitucionales que forman parte de la transformación de las bases institucionales de respuesta del estado mexicano ante la inclusión de una perspectiva de género. El primero, referido a las reformas constitucionales entre 1917 y 1975; el segundo las reformas sucedidas en el marco de la llamada ola de democratización en América Latina en la década de los noventas (Galeana Patricia, 2005), y la tercera en torno a la reforma de en materia de derechos humanos en el año 2011, con sus consecuencias particulares en cuanto a la afectación en materia legislativa, y de políticas públicas (Salazar Ugarte, 2014).

Por otro lado, resulta obvio distinguir el problema público centrado en la desigualdad estructural entre mujeres y hombres respecto, por ejemplo, de su participación en la vida política. De manera que las alternativas corresponderán a dos momentos y tipos de acción. El primero, al desarrollo de acciones y decisiones de gobierno, legislativas y de impartición de justicia para traducir los derechos reconocidos constitucionalmente, y a través de acuerdos y convenciones internacionales (Consejo de la Judicatura, s/f) en un marco legal que defi-

niera responsabilidades, facultades y atribuciones para conducir la acción y decisiones de autoridades públicas². La segunda, se orientará a conformar un entramado normativo que le permitiera incidir directamente en la transformación de la realidad, en el contexto descrito, la suma de derechos materializados en acciones específicas de gobierno.

Estas acciones en conjunto van a detonar la creación de mecanismos reglamentarios, pero también la transformación de criterios de carácter administrativo relacionados con el diseño de políticas públicas. De acuerdo con Salazar Ugarte (2014), esto trasciende en la creación de una racionalidad ampliada en las políticas públicas, que se manifiesta en la creación de principios transversales a las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, entre los cuales encontramos la aparición de la transversalidad del principio de perspectiva de género (García Prince, 2008). Lo cual encontrará un espacio para detonar su institucionalización en tanto capacidad de conducción de políticas hasta el año 2001 con la creación del Instituto Nacional de las Mujeres³ y su incorporación desde 2006 en el diagnóstico y estructura del Plan Nacional de Desarrollo.

² Un importante periodo de creación de leyes será posible, gracias a la participación de la sociedad civil organizada, de expertas, investigadoras, y activistas para potenciar los cambios políticos y de agenda nacionales para motivar la creación de los siguientes instrumentos: la Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación, publicada el 11 de junio de 2003; la Ley General para la igualdad entre hombres y mujeres publicada el 2 de agosto de 2006; la Ley General de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, publicada el 1 de febrero de 2007, y su reglamento publicado en 2008; la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas, publicada el 27 de noviembre de 2007, y que sería derogada para publicar la Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos, publicada el 14 de febrero de 2012; en una dimensión similar, podemos enunciar la publicación de la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI2015 "Igualdad Laboral y No Discriminación" como un mecanismo para fomentar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y el 4 de diciembre de 2017 la publicación del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Mujeres.

³ Esto, si bien podríamos considerar como antecedentes la creación en 1995 del Programa Nacional para la Mujer (PRONAM), como unidad llamada alianza para la igualdad, adscrita a la Secretaría de Gobernación, durante el gobierno del presidente Zedillo, la creación de la Comisión Nacional de la Mujer, para coordinar actividades y proyectos sectoriales con el tema de perspectiva de género, bajo la orientación de los programas

De este proceso para incidir en las políticas públicas, podemos destacar tres instrumentos centralizados: Proequidad, creado en 2002, como Programa Fondo Proequidad, la creación del Fondo para la Transversalidad de la Perspectiva de Género en 2008, que en 2009 sería llevado a Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG), en 2012 la creación del Sistema Nacional para la Igualdad entre hombres y mujeres, y de Proigualdad, en 2013.

Este entramado ha ido generando instituciones de atención a la política de igualdad de género en cada entidad federativa, y en un gran número de los municipios del país, generando en sus primeros 20 años una compleja red de programas, políticas, acciones, incentivos, subsidios, becas, transferencias, y una diversidad de acciones políticas y administrativas mediante las cuales, desde los tres ámbitos de gobierno se dirigen a los rubros y temáticas que se articulan bajo el concepto de igualdad sustantiva. Pero, de los cuales desconocemos, en gran medida, aun su alcance y correlación. Amén de dimensiones de análisis político - administrativo, propio de cualquier dimensión de acción gubernamental, a continuación, recuperaremos algunas investigaciones destacadas y aportaremos elementos de análisis que buscan situar en perspectiva la importancia de reconocer las dimensiones e interacciones de los temas relacionados con la institucionalización de políticas de género.

Así, en primera instancia es necesario señalar que la agenda de temas y problemas que se encuentran articulados bajo la dimensión de género es de gran diversidad y complejidad. Esto lo podemos ejemplificar por ejemplo, en los objetivos prioritarios del Programa Institucional 2020-2024 del Instituto Nacional de las Mujeres (INM): Coordinar y promover la implementación de la Política Nacional en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres para contribuir al bienestar, la justicia y a una vida libre de violencia para mujeres y niñas; Orientar y fortalecer el quehacer público y privado para lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; e Impulsar cambios culturales que favorezcan el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres y su liderazgo como protagonistas del desarrollo y actoras clave de la transformación del país.

sociales que tuviera la administración del presidente Salinas, y la creación del Programa de Integración de la Mujer al Desarrollo (PRONAM) desde la atención a la contingencia económica vivida bajo la administración del presidente De La Madrid.

Por su parte, desde una lectura administrativa y de políticas, tomando como ejemplo el desarrollo programático de Proigualdad en sus tres administraciones de vida, destacan dos problemas centrales. El primero, relacionado con la generalidad de sus objetivos, lo cual los vuelve ambiguos en cuanto a la identificación de acciones específicas para evidenciar su cumplimiento, dando lugar a una alta discrecionalidad política en cuanto a su importancia. Y, el segundo, que dicha generalidad se traslada a una falta de continuidad entre un sexenio y otro, pero también de ausencia de un proyecto articulado. Es decir, los objetivos de 2012, bien pueden sustituir a los de 2020, sin mayor afectación programática⁴. Esto se manifiesta en las 23 evaluaciones hechas por el CONEVAL al Inmujeres entre 2008 y 2018, principalmente al Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género. En gran medida, las observaciones vertidas como áreas susceptibles de mejora tienen que ver con problemas en el diseño de poblaciones objetivo, la redacción de objetivos, el diseño de indicadores, y medición de cobertura en cuanto a su avance (Coneval, 2008-2018).

La condición que se señala en referencia al INM se desdobra hacia el resto de los espacios de decisión de políticas del país. Lejos de ser una incidencia menor y aislada, esto sucede, en mayor o menor medida, en una gran parte del entramado de políticas y programas de la agenda de género en México, desde las políticas afirmativas, como las compensatorias y las que buscan contener y erradicar la violencia de género. La mejora de programas y su articulación desde una lectura de políticas públicas resulta urgente. Tanto como en su momento la afirmación de la responsabilidad estructural del Estado sobre la desigualdad de género.

Sobre la identificación de temas centrales de agenda en la institucionalización de políticas de género

Esto tiene una doble dimensión de análisis. Por un lado, es importante señalar que, como apuntas investigaciones como Beer (2021), que para el caso mexicano es indispensable señalar la influencia de las reglas del federalismo mexicano en

⁴ Tomemos como ejemplo uno de los objetivos del programa 2008-2012 es “Garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia”, y uno de 2020-2024 es “Impulsar cambios culturales que favorezcan el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres y su liderazgo como protagonistas del desarrollo y actoras clave de la transformación del país”.

las políticas de género. Es decir, si bien la planeación para el desarrollo busca articular y consolidar una política nacional, que puede encabezar el INM, las acciones que se conducen en las entidades federativas no se reducen a su réplica y orientación, sino que van reflejando dinámicas locales particulares e incluso contrarias a la federal. Al respecto ahondaremos más adelante. Por otro lado, la debilidad de los sistemas de evaluación subnacionales pone de relieve la observación que hace el CONEVAL al respecto de la conducción sectorial que hace el INM y pone en perspectiva un elemento clave de la institucionalización de las políticas de género en México (Carmona) y es el papel central de las agencias locales.

De esta forma, estos elementos nos conducen a poner bajo perspectiva de relación dos elementos clave para esta discusión de la mano de los referentes del enfoque de políticas públicas, la construcción de agendas y su relevancia para el diseño de políticas públicas. Por un lado, resulta importante lo que recuperan investigaciones como Beer (2021), Gray (2010), Sawyer (1990) y Vickers (2013) sobre las consecuencias del federalismo para la igualdad de género. Al respecto señala Beer:

el federalismo influye en la formulación de políticas de tres maneras centrales. En primer lugar, la descentralización del poder en un sistema federal crea múltiples puntos de veto y puntos de acceso. En segundo lugar, el federalismo permite más innovación, experimentación y réplica de políticas. En tercer lugar, la autonomía de los gobiernos subnacionales en la formulación de políticas puede dar lugar a diversidad de políticas.

Esto se va ver reflejado, como señala la teoría, en la convergencia entre *politi*, *politics* y *policy* que nos vuelven la vista sobre el macro proceso al que hicimos referencia arriba a propósito de los elementos de convergencia que plantea Kingdon (1995). Así, situamos la dimensión de la interacción de estos elementos en el cambio originado en el 2000, que al respecto sumará al proceso de democratización, el planteamiento de una tendencia hacia el fortalecimiento de los

Análisis desde la agenda de políticas públicas de la institucionalización de las políticas gubernamentales, iniciada en los 90's bajo el concepto de federalismo colaborativo⁵.

¿Qué implicaciones tiene ello para la institucionalización de las políticas de género en México? La más evidente es que esta no ha sido generada desde una lógica centralizada ni unitaria, por lo que su fortalecimiento o debilitamiento no se resquebraja o impulsa del todo desde el ámbito federal, pero potencia o desarticula esfuerzos de colaboración en áreas prioritarias. El segundo es que nos conduce a reconocer que la evidencia señala que no hay una agenda unitaria centralizada de problemáticas ni de condiciones de atención.

Dicho de otro modo, nos lleva la mirada al resultado de las oscilaciones de fuerzas que impulsan acciones estatales concretas en favor de una agenda de género. Al poner atención en ello, aparece la pregunta acerca de cómo identificar su orientación y la forma en que se ha traducido por las agencias y actores gubernamentales. La primera intuición nos llevaría a reconocer las políticas y programas instrumentados, pero ello representa un problema de capacidad de sistematización de información proveniente de las 32 entidades federativas y sus municipios, que si bien han comenzado autores como Hausman, Sewer y Vickers (2010), queda mucho por hacer dada la densidad de información y las limitantes de transparencia de las propias agencias.

Una solución que se basa en la lógica administrativa la ensaya Green. La lógica de la administración señala que toda autoridad pública puede hacer sólo aquello que la ley le confiera expresa y literalmente. Un principio que explica Weber como la base de la dominación legal que soporta la institucionalidad del Estado moderno. Por supuesto que las capacidades estatales para conducir a las sociedades no se restringen a las acciones administrativas y de gobierno, como lo explica Evans (1996) al respecto de la capacidad infraestructural del Estado.

⁵ Este, planteó un esquema de fortalecimiento a la autonomía constitucional de las entidades federativas y estableció una convergencia colaborativa, más que de jerarquía centralizada que dio cuenta de un intenso proceso de reforma del Estado. Este proceso, iniciado con las reformas de descentralización iniciadas en 1983 va a relacionarse con las reformas electorales de 1990 y las mencionadas sobre la agenda de derechos humanos y reformas administrativas. Bajo estas reglas, se reconoce que el proceso de gobierno en México es uno y en este se articulan los órdenes de gobierno bajo un estricto control constitucional de sus ámbitos de competencias.

Pero si partimos del supuesto de que la agenda gubernamental es la que controla la capacidad de movilización de los recursos para generar acciones, esta debe contar con un sustento legal claro. Esto convierte a la observación del conjunto de leyes en la materia que asientan responsabilidades específicas en torno al género, un espacio de estudio.

Desde esta dimensión, lo que la autora revela en su estudio es lo que Vickers llama régimen legal fragmentado o pluralismo legal, que, si bien es propio de regímenes federales versus las condiciones de los unitarios, da cuenta también de las condiciones propiciadas por el propio proceso de democratización a nivel macro, pero también de la diversidad de actores y actrices que pulsán distintos temas y bajo distintas condiciones de incidencia local, regional y de vinculación internacional.

Al respecto de nuestra discusión, la investigación a la que hacemos referencia nos permite reconocer cuatro temas centrales en la agenda de género que permiten hacer una observación comparada entre las entidades federativas y su convergencia con la federación. Estas se basan en el reconocimiento de acciones de legislación de las 32 entidades federativas, dando como resultado lo siguiente.

Según las reformas legales y federales son estos los principales temas que han logrado un mayor grado de institucionalización en México. De esta forma, observamos algunos elementos sobre nuestra discusión. Así, si bien hay una mayor diversidad de temas en la discusión pública o bien acerca de la efectividad o no de las políticas o leyes, hay un punto central de convergencia muy fuerte en el que tenemos una mayor convergencia de actores, actrices, recursos, medios locales, nacionales e internacionales que le dan una gran fortaleza al combate a la violencia de género. Este, tuvo una rápida réplica a nivel federal con una respuesta que, por otro lado, ha generado puntos a favor y en contra de su fortalecimiento.

Así, si bien su federalización ha concentrado la atención y servido de elemento de conducción, este ha sido principalmente dirigido a la armonización legal. Esto, dado el sistema federal de tipificación de los delitos asociados a la violencia de género. Son los congresos locales los encargados de la tipificación y la persecución de la mayor parte de estos delitos corresponde a las autoridades estatales. Esta convergencia no siempre ha sido sencilla y las resistencias

principales registradas por los grupos sociales también locales, se concentran en la efectividad de las autoridades encargadas de la impartición de justicia. Por su parte, el sistema de justicia en México se encuentra profundamente anquilosado (Patiño Gutiérrez, 2020) y cuya presión dio lugar a la más ambiciosa de sus reformas en 2021 de la que es difícil reconocer una mejora inmediata evidente.

La segunda gran coincidencia, no es de extrañarse que responde a la lógica de la acción político administrativa de cualquier sistema democrático y no democrático. La creación de instancias gubernamentales es la respuesta más evidente de todo sistema burocrático para enfrentar un problema público. Esto, a razón de contar con una agencia responsable del cumplimiento de aquello que mandata una ley. Como señalamos líneas arriba, la respuesta del Estado parte de la coincidencia entre la ley y la generación de estructuras administrativas, pues de estas depende la capacidad de movilización de recursos mediante el diseño de acciones programáticas y de planeación.

Encontramos tres momentos, y uno más del que daremos cuenta en la última parte de este texto, que sintetizan este punto. Las presiones por el reconocimiento de la agenda de género en México son producto, como en otros contextos, de profundos movimientos sociales y de la creación y movilización de grupos de presión sin cuya participación es inconcebible al movimiento y sus resultados. De nuevo, esta acción es explicada por la teoría al señalar que, así como el nuevo papel de los movimientos sociales es el de evidenciar por el reconocimiento de temas en la agenda pública y gubernamental, el de la administración pública ha sufrido las consecuencias de un desplazamiento (Delgado Wise, 2017) de la centralidad de las legislaturas a causa de una crisis de representación y de la política en sí misma⁶.

⁶ Según este último planteamiento, los actores sociales no se conducen mediante la lógica que se volviera clásica de la representación política. Es decir, acudiendo a sus representantes políticos para hacer llevar sus demandas al debate legislativo como un medio de incidir en las decisiones ejecutivas y de gobierno. Según esta lectura, estos grupos buscan otras formas de hacer valer sus demandas. El poder legislativo, que otrora fuera central como una fortaleza del estado moderno, se ve desplazado por la urgencia de respuesta a problemas nuevos y complejos, por la captura de los espacios de representación política por grupos dominantes y por la incidencia de factores relacionados con la economía global que han restado capacidades al Estado, no sólo en la

Este desplazamiento ha dado lugar a la intempestiva centralidad de la administración pública y de las acciones ejecutivas como motor de la acción gubernamental. Esto explica en parte la existencia de 15 agencias de políticas para las mujeres antes del evento que federaliza el impulso de la acción. De la misma forma, explica por qué tenemos una resistencia de 22 años en relación a la primera innovación en el tema, de 8 respecto de la creación de la agencia federal y de tres con respecto de la federalización mediante una Ley de alcance nacional. De la misma forma, se explica la importancia de presionar, local y nacionalmente, y la ausencia de factores internacionales en relación con este tema. Pues, al ser parte de la lógica de la respuesta administrativa, la agenda de discusión internacional en la materia no particulariza sobre ello, salvo en relación a la dotación de las nuevas herramientas que las y los actores participantes de estas políticas requieren para su labor.

El caso que se sitúa “intermedio” es las cuotas de género. Este, recibe una oposición moderada por parte de actores más bien sin articulación organizada unitaria y sobre la cual no existe presión internacional particular. Así, a mayores elementos de apoyo más consenso se genera sobre el tema en particular y a menores actores y mayor oposición es menor el grado de institucionalización. De esta forma, si bien observamos un primer evento legislativo en Chihuahua en 1994, de la mano de una decisión del Partido de la Revolución Democrática para adoptar cuotas internas y reformas al COFIPE en 1993 y 1996, llevará 20 años generar una acción federal para su institucionalización. Esta, a diferencia de los dos temas de agenda anteriores, no será mediante una ley, sino de una reforma a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos como resultado de reformas graduales a lo largo del país, siendo los eventos de 2002 y 2003 y un fallo del la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2002.

La discusión sobre las implicaciones de estas decisiones es controversial, no por su sustancia, sino por el uso y abuso que las dirigencias de los partidos políticos han hecho a raíz de su aplicación.

El estudio señala dos temas que han tenido menor institucionalización, pero han ganado espacios en su atención por parte de los gobiernos locales y federal.

arena económica, sino con un gran impacto en su capacidad de respuesta ante problemas sociales.

El primero es el matrimonio igualitario, que tiene su primea innovación en la Ciudad de México en 2009 con una reforma al Código civil para que la ley de matrimonio fuera neutral en cuanto a género, luego de diferentes iniciativas y manifestaciones de distintos grupos desde el 1999. Estas acciones fueron replicadas en Yucatán (2012), Coahuila (2014), Nayarit (2015) y Morelos, Michoacán, Campeche y Colima (2016). A diferencia de los dos primeros temas cuya federalización se establece mediante una ley del Congreso Federal, del tercer tema que resulta en una reforma a la Constitución federal, el de este tema proviene de una decisión judicial.

Cabe destacar la reivindicación del alcance del Poder Judicial en su participación en el sistema de equilibrio de poderes que ha cobrado fuerza también como parte del proceso de fortalecimiento democrático y que es manifiesto en una agenda paralela como la de derechos humanos imposible de concebir en su dimensión y alcance sin su renovación como actor central de la vida política nacional.

La centralidad del Poder Judicial, se manifiesta, aunque de forma distinta en el último tema de la agenda de género que es el aborto. Así, “hasta 2021, no estaba dispuesta a declarar que el acceso al aborto es un derecho constitucional. En los ocho casos sobre le aborto desde 2002, la SCJN ha concedido a los gobiernos estatales la decisión sobre la ley de aborto” en un entorno de debate que encuentra su punto máximo de discusión en la consideración acerca de su reconocimiento como derecho que comienza a impactar el debate público a partir del año 2000.

Cada uno de estos temas representa un conjunto de luchas sociales asociadas a su reconocimiento, traducción a la agenda gubernamental y legislativa, así como a su permanencia. En todos los casos de cada tema se desprenden acciones correspondientes al gobierno federal y de los gobiernos subnacionales. Retomaremos un par de casos que parecen significativos a los propósitos de este documento que se enmarcan en el segundo tema de agenda.

Resulta significativo pues ha dado como resultado una de las principales fuentes de estabilización y permanencia del resto en la agenda gubernamental en un sistema político como el mexicano. Este es el establecimiento de agencias de políticas orientados sectorialmente.

Sobre la creación de WPA's como mecanismos de fortalecimiento a la institucionalización de las políticas de género

En un sistema como el mexicano, la orientación de recursos, ya bien políticos, legislativos y económicos depende en gran medida del reconocimiento de un problema público, no sólo por el gobierno sino en la estructura organizacional de la administración pública. Esto, dado que su funcionamiento es esencialmente programático y presupuestal, de manera que lo establecido como mandato y reconocimiento de derechos en la ley, para convertirse en bienes y servicios, pasa por su traducción programática y presupuestal, y antes de ello por los mecanismos de organización y comprensión bajo los estándares de la racionalidad burocrática. Esto sucede, por ejemplo, con el diseño de políticas y programas como las "Alerta de género" que forma parte sustantiva de la política de violencia de género.

De esta forma, si bien es un tema que ha logrado una gran convergencia y aceptación en la agenda gubernamental, no por ello está exento de complejidades. Sobre este tema, destaca el gran trabajo de Alejandra Ríos Cáceres (2017) quien hace un análisis de las agencias estatales de mujeres (WPAs - women's policy agencies). El estudio ofrece dos datos que nos ayudan a recuperar el hilo de nuestro contexto de discusión. Por un lado, la creación de 15 de estas WPA's datan de antes de la creación del INM. Por otro lado, nos recuerda que, de estas, no todas tienen el mismo carácter, fuerza y capacidades de incidencia en la toma de decisiones centrales de la entidad, y por tanto de incidir en acciones que fortalezcan la institucionalización del resto de los temas de agenda.

Las agencias gubernamentales no son más que organismos encargados de la conducción de un conjunto de políticas a nivel sectorial. Su creación responde, si bien al reconocimiento del problema público, lo es también como un mecanismo para contar con un espacio que permita disuadir el conflicto que representa al institucionalizar la respuesta a este. A manera de lo que señala Lowi, traduce el problema y la discusión pública de este en una arena de conflicto que lo traducirá a través de su racionalidad y sus capacidades. Y, no todas las agencias tienen la misma capacidad, y, salvo casos ejemplares como las agencias o ministerios de relaciones exteriores y de hacienda, el resto comparten problemas estructurales similares en cuanto a dotarles de herramientas que permitan optimizar sus capacidades para hacer esta traducción.

En el caso de las WPA's, es necesario señalar que no todas corresponden a la misma dimensión de orden jerárquico y administrativo. Según la información que recupera la autora, podemos hablar de 6 tipos distintos que van de Secretarías de Estado a oficinas dependientes de la autoridad ejecutiva. Así, tenemos: Secretarías de Estado, Agencias descentralizadas de la administración pública o de la oficina del gobernador, Agencias descentralizadas de una secretaría de gobierno, Agencias descentralizadas de secretarías de planeación gubernamental, Agencias descentralizadas de secretarías de desarrollo social y oficinas dependientes.

Destacamos aquellas entidades que, en una lectura administrativa, han logrado generar una agencia con las mayores condiciones de incidir en el fortalecimiento de los temas de agenda de género y de traducirlos en acciones de política pública desde el más alto nivel. Para 2009 todas las entidades federativas contaron ya bien con Institutos o Consejos Estatales de las Mujeres, en distintos niveles de organización. Quitando el caso ejemplar de Guerrero que cuenta con una Secretaría de las Mujeres desde 1987 gracias a la visión del gobernador José Francisco Ruiz Massieu, al corte del estudio en 2014 contabilizaba 4 agencias que se habían transformado en Secretarías de Estado. Estos casos son, Michoacán en el 2008, Chiapas en 2010 y en el 2012 Coahuila y Zacatecas. Luego de ello, otras entidades federativas seguirán ese mismo proceso.

Tenemos ahora Sinaloa desde finales de 2014, Yucatán y Ciudad de México en 2018, el Estado de México en 2020 y Nuevo León en 2021. Este último caso es sintomático de los problemas en la creación de agencias gubernamentales en México, pues la creación de la Secretaría de las Mujeres de Nuevo León se da sin extinguir el Instituto Estatal de las Mujeres, por lo que operan de forma simultánea y han representado un foco de alertas acerca de una clara duplicidad de funciones.

Nuevas condiciones que aún hay que estudiar tanto al respecto de la discusión del problema público como de sus dimensiones político administrativas han generado un nuevo cambio en estas WPA's. Destacan, nuevamente, relacionados con un cambio de agenda el caso de Michoacán, en donde luego de 7 años de elevar a rango de Secretaría su agencia de políticas de mujeres, decide, en coincidencia con lo señalado por la CEDAW, cambiar la problematización que soporta las acciones de la entidad federativa en materia de género. Con ello,

la Secretaría de las Mujeres es extinta para crear la Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres Michoacanas 2015. Un proceso similar sucedió en Chiapas en 2018, donde a 10 años de la creación de la Secretaría de las Mujeres, esta se extingue para crear la Secretaría de Igualdad de Género.

En un sentido similar, pero a la vez con consideraciones distintas es el caso de Jalisco. Esta entidad crea su WPa en el año 2001, en coincidencia con la federalización de la agenda de género vinculada con la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, y se mantiene como agencia descentralizada de una secretaría de gobierno hasta el 2018 cuando se crea en su lugar la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres del Gobierno de Jalisco. Mediante este cambio, como en los anteriores, lo que se busca, según el discurso gubernamental, es hacer eco de un mensaje claro de la SEDAW en relación a que el logro de la igualdad sustantiva no puede lograrse solo mediante mecanismos formales de ejercicio programático puramente formal, sino que requiere de una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer.

Otro caso interesante que refleja cambios en la agenda y sus repercusiones en la dinámica de institucionalización de las políticas de género es el Estado de México. El caso, según (Ríos, 2017) se puede considerar como el único en el país de retroceso en el fortalecimiento de su WPA.

Sobre la creación de la Secretaría de las Mujeres del Estado de México. Agenda y traducción en acciones de institucionalización

El primer momento lo define la transformación del Instituto de las Mujeres del Estado de México, creado, como hemos señalado antes, bajo las condiciones que acompañaron la creación de otras WPAs a partir del año 2000. Los primeros años de manifestación de cambios en la dinámica de definición de problemas de agenda gubernamental tienen un punto de manifestación de gran trascendencia en enero de 2006. De la mano de la necesidad por generar un cambio en la necesidad de brindar apoyo y mejores oportunidades de vida a las personas adultas mayores, se logró la modificación del decreto creador del “Instituto Mexiquense de la Mujer” que dio paso al “Consejo estatal de la mujer y Bienestar Social” (CEMyBS) el cual tenía como objeto “promover el bienestar social inte-

gral de las mujeres y personas adultas mayores, así como procurar su incorporación plena y activa en los ámbitos económico, cultural, político y recreativo, para el mejoramiento de su condición y el reconocimiento de la equidad de género en el Estado de México". La incorporación de la atención a las personas adultas mayores fue considerada por el gobierno como de gran relevancia, puesto que no se encontraba dentro de las funciones del Instituto ahora ya se consideraba su alta vulnerabilidad como grupo. La incorporación más relevante que se hace para y desde el CEMyBS se consideró era la equidad de género; con el cambio de agencia se argumentaba que no solo se veía por el bienestar de las mujeres desde un sentido proteccionista, más bien les brindaba un trato más humanizante en el que se busca su empoderamiento en aras de su libertad, individualidad y crecimiento personal y profesional.

Pero los diversos movimientos sociales, así como los estudios realizados por especialistas han dejado en claro que las necesidades de la sociedad actual van en un rumbo diferente al que se había trabajado. Además, dan muestra de la ineficiencia de la burocratización de los procesos para atender dichas problemáticas. En otras palabras, ha quedado claro que las mujeres y las personas adultas mayores son dos poblaciones con diferentes problemáticas y que, por ende, deben ser tratadas de forma distinta para su atención oportuna; a raíz de ello es que se plantea la iniciativa de crear una instancia capaz de atender dichas necesidades de forma eficaz y eficiente.

Un segundo momento, relacionado con problemas relacionados con la impartición de justicia va a provocar un cambio en la dimensión de complejidad de la agenda pública y gubernamental. Acciones legislativas federales que se extenderán a nivel subnacional lograrán que en 2008 se publique la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México y que en febrero de 2009 se publique la Ley de Protección a Víctimas del Delito para el Estado de México, que a su vez crea el Instituto de Atención a Víctimas del Delito. Un año después, en 2010 se fortalecerá este camino legislativo con la promulgación de la Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de México. En este mismo sentido, en 2011 se publicará la Ley que crea la Defensoría Especializada para Víctimas y Ofendidos del Delito del Estado de México, que en 2014 sufrirá una re sectorización para hacerla dependiente de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal. Finalmente, En cumplimiento a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México y la Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres

y Hombres del Estado de México, en 2011 se integra el “Sistema Estatal para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres”.

En una segunda etapa de este proceso de reordenamiento institucional, el 17 de agosto de 2015 en cumplimiento con el mandato de la Ley de Víctimas del Estado de México, se crea la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas y que abroga las Leyes de la Defensoría y la de Protección a Víctimas del Delito. Así, el 16 de agosto de 2016 se publica en la gaceta oficial del GEM el decreto 118, en el que se reforman diversas disposiciones a la Ley de Víctimas del Estado de México. Entre ellas, se crea la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México. Como su objetivo se establece: Permitir la representación y participación directa de las víctimas y ofendidas/os del delito propiciando su intervención en la gestión y la construcción de políticas gubernamentales, así como el ejercicio de labores de vigilancia, supervisión y evaluación de las instituciones integrantes del Sistema Estatal de Atención a Víctimas; con la finalidad de garantizar un ejercicio transparente de sus atribuciones, así como la prestación del servicio de asesoría jurídica.

Durante los siguientes años, estos cambios en el diseño institucional definieron las principales estrategias para responder a los problemas públicos de la agenda de género y sus complejas manifestaciones. Los resultados no fueron favorables. Tan es así, que en los siguientes años la entidad recibirá en dos ocasiones la activación del mecanismo denominado “Alerta de género”, contemplado por la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia a fin de obligar a las entidades federativas a generar acciones emergentes para enfrentar y erradicar la violencia feminicida⁷.

⁷ La primera alerta de género para el Estado de México fue declarada en julio de 2015 sobre los municipios de Chimalhuacán, Chalco, Cuautitlán, Ecatepec, Ixtapaluca, Nauhcalpan, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla, Toluca, Tultitlán y Valle de Chalco. El 1° de octubre de 2019 la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) notificará al Gobierno del Estado de México (GEM) la Resolución emitida por la Secretaría de Gobernación respecto a la solicitud AVGM/01/2018, en la que se declara la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por desaparición de niñas, adolescentes y mujeres en los municipios de Toluca, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ixtapaluca y Valle de Chalco.

El gobierno electo en 2017, tomará decisiones sobre la estructura administrativa y gubernamental para mejorar sus condiciones de respuesta ante estos problemas, de las que destacamos dos. La primera ocurrida el 13 de septiembre de 2018, cuando se publicó en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno el decreto número 244 por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, específicamente en su artículo 19 donde se establece la modificación de la denominación a Secretaría de Justicia y Derechos Humanos. En relación con la agenda de género, esta acción será de gran importancia pues la CEVAEM quedaría incorporada a esta nueva Secretaría, así como la atención a lo relacionado con Derechos Humanos e Igualdad de Género. A esta nueva Secretaría será designada la responsabilidad de diseñar y coordinar la política pública y de acceso a la justicia del Poder Ejecutivo mediante la planeación, programación, presupuestación, dirección, resolución, control y evaluación de las funciones del CEVAEM, IFREM, CEMER, INVEA, Asuntos agrarios, demarcación de límites, legalizaciones y apostillamiento, protección al colono, justicia cotidiana, derechos humanos e igualdad de género, notariado, defensoría pública, gaceta de gobierno, registro civil y el cobupem.

El que identificaremos como un tercer momento, que parte de la creación de nuevos actores institucionales, estará marcado por un segundo ajuste en la estructura administrativa de respuesta gubernamental. Ante la declaración de la segunda alerta de género, y en el entorno complejo de la atención a las consecuencias de la pandemia por COVID -19, el 29 de septiembre de 2020 se concreta la iniciativa, largamente buscada por activistas y actoras políticas locales como la Maestra Isabel Olguín y se crea, a partir de las funciones y orientación del Consejo Estatal para las Mujeres y el Bienestar Social, la Secretaria de las Mujeres del Estado de México. Su objetivo se definirá como: “promover, coordinar, impulsar, formular, ejecutar y evaluar las políticas públicas, programas y acciones relativas a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la transversalización de la perspectiva de género, la erradicación de la violencia contra las mujeres por razón de género y condición social, la implementación de acciones afirmativas que acorten las brechas sociales, la protección integral de mujeres, y la eliminación de cualquier tipo de discriminación que obstaculice el acceso igualitario a las oportunidades, el empoderamiento, y el ejercicio de sus derechos” (Gaceta de Gobierno, 2020, p.21). Hasta ahora se puede apreciar el giro que se ha dado en torno a tratar los asuntos relacionados con género, violencia,

políticas públicas desde una óptica que ya no invisibiliza a las mujeres y les brinda un trato diferenciado, que es necesario para la atención de las problemáticas.

Por otro lado, para profundizar en el papel de la nueva Secretaría de las Mujeres, así como su vinculación con la atención a la alerta de género, necesitamos dimensionar que participa en tres grandes instrumentos de planeación:

1. Un programa denominado “Mexiquenses por una vida sin violencia” sectorizado en la Secretaría de Desarrollo Social y que se desprende directamente del Plan Estatal de Desarrollo. El programa Mexiquenses por una vida sin violencia Se desprende directamente del Plan Estatal de Desarrollo. De acuerdo con los lineamientos de operación del programa del 26 de septiembre de 2017 en la Gaceta del Gobierno, correspondía a la Secretaría de Desarrollo Social, y al Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social. Entonces, sus actividades, problemática y presupuesto están vinculadas a la estructura de dicha Secretaría y sólo parcialmente a la nueva Secretaría de la Mujer.
2. El Sistema Estatal cuya coordinación será parte de las facultades de la nueva Secretaría, así como sus instrumentos programáticos. El Sistema Estatal para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres es un órgano colegiado que trabaja de manera conjunta para generar acciones y servicios para garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y promover la igualdad, el empoderamiento de las mujeres y la eliminación de la discriminación. Este órgano colegiado es presidido por la Secretaría de las Mujeres, en el cual participan las dependencias y organismos del Ejecutivo Estatal, organismos autónomos, el Poder Judicial, el Poder Legislativo a través de su Comisión Legislativa para la Igualdad de Género, representantes de instituciones de investigación especializada en equidad de género y de organizaciones civiles especializadas en derechos humanos de las mujeres. El Sistema integra, además de las decisiones colegiadas, un Programa Integral de Trabajo.
3. Un Programa para dar respuesta a las Alertas de Género con dos derivaciones específicas de las que tendrá participación parcial. Para ello,

establecen las acciones a realizar a través del Mecanismo de Seguimiento de las Medidas de Seguridad, Prevención y Justicia para Atender y Erradicar la Violencia contra las Niñas, Adolescentes y Mujeres. Derivado de los cuales se integran comités técnicos para evaluar las acciones de dos programas y un Plan: Programa de trabajo para el cumplimiento de las medidas establecidas en la declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres por desaparición para el Estado de México; Programa anual de trabajo para la atención de las medidas establecidas en la alerta de violencia de género en el Estado de México por feminicidio y Plan Integral en Materia de Desaparición de Personas del Estado de México. Sobre este elemento, la nueva Secretaría sólo tiene una participación parcial en dos objetivos de uno de sus siete Comités Técnicos de decisión.

Así, en los primeros años, su ámbito de facultades y atribuciones, al desprenderse directamente de los que correspondían al CEMyBS, ha implicado una necesaria diferenciación entre ámbitos de competencia de la Secretaría de Desarrollo Social, de quien dependía la CEMyBS, y , las específicas determinadas para la nueva Secretaría, así como entre los instrumentos de atención de problemas de la agenda de género entre esta nueva Secretaría y la anteriormente creada Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, particularmente en lo respectivo a la atención a las Alertas de Género.

La evidencia y el análisis que resulta de lo presentado, nos permite una reflexión que amplía el horizonte de comprensión sobre la capacidad de diseño de políticas de género por parte de las WPAs de las entidades federativas del país. Como señalábamos el inicio del documento, si bien es cierto que es un gran logro su creación y es un gran instrumento de institucionalización, tanto el entramado legal como particularmente la lógica de la acción administrativa suponen espacios que no podemos dar por sentados en cuanto a su efectividad y neutralidad. Lo que sucede en el Estado de México, nos abre la puerta para analizar con mayor profundidad la dinámica de agenda y de definición y redefinición permanente de sus temas y de su problematización en cada espacio subnacional.

Los programas, no sólo deberían leerse como unidades de análisis aisladas, sino como parte de un entramado institucional que es el reflejo de politi, politics

y policy por parte de los actores y actoras gubernamentales. Para fortalecer el vínculo entre gobierno y sociedad civil para ampliar las posibilidades de cooperación que fortalezcan el desempeño de políticas públicas ya existentes requiere de seguir generando evidencia y de propiciar encuentros entre grupos sociales y autoridades que sean de ayuda a la orientación efectiva de las acciones gubernamentales sin perder de vista la información, diagnósticos y aportes de los movimientos sociales. El enfoque de políticas públicas nos ofrece herramientas y aportes interpretativos que, bajo la experiencia del proyecto de investigación “Políticas públicas y atención a la violencia de género en el Estado de México. Narrativas sobre la vulnerabilidad de mujeres y la acción del Estado” es de gran utilidad para dicha labor.

Referencias

- Beer, C. (2021). Política de género y federalismo en México. *Revista SAAP*, 15(2), 335-361. <https://dx.doi.org/10.46468/rsaap.15.2.a4>
- Bobbio, N. (1989). *Estado, Gobierno y Sociedad*. México: FCE
- Carmona, S. (2015). La institucionalización del género en México. *Revista de El Colegio de San Luis*, 5(9), 220-239. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-899X2015000100220&lng=es&tlng=es.
- Cejudo, G., y Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *En Gestión y Política Pública*, XXV (1), 3-31. <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v25n1/v25n1a1.pdf>
- Consejo de la Judicatura Federal (s/f). *Leyes e instrumentos internacionales sobre igualdad y perspectiva de género para el desarrollo democrático de la igualdad de derechos de las mujeres en el Estado mexicano*. México: Coordinación de Derechos Humanos, Igualdad de Género y Asuntos Internacionales, México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2008-2018). *Evaluación de la política social*. México: Coneval. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx#k=instituto%20nacional%20de%20las%20mujeres>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2008-2018). *Matriz de indicadores de resultados*. México: Coneval. <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/mir/mir.aspx>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2008-2018). *Pobreza y género en México. Hacia un sistema de indicadores*. México: Coneval.

- <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-y-genero-en-M%C3%A9xico.aspx>.
- Duverger, M. (1962). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel
- Easton, D. (1969). *Esquema para el análisis político*. Argentina: Amorrortu
- Elder, C. y Cobb, R. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ciudad de México: Porrúa.
- Galeana P. (2005). Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Equidad de Género. Mimeo. *Seminario en el marco del Proyecto "Gobernabilidad Democrática e Igualdad de Género"*. Chile: CEPAL. https://www.cepal.org/mujer/reuniones/Bolivia/Patricia_Garduno.pdf.
- García, E. (2008). *Políticas de igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. España: Agencia Catalana de Cooperació al Desenvolupament/Fondo España-PNUD/PNUD. http://www.americalatinage-nera.org/es/documentos/doc_732_Politicadeigualdad23junio08.pdf
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and public policies*. New York: HarperCollins College.
- Lowi, T. (1995). American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. En Daniel C. McCool, *Public Policy Theories, Models, and Concepts: an Anthology*. New Jersey: Prentice Hall.
- Ríos, A. (2017). (Weak) Institutions for the Advancement of Women: The Case of Womens Policy Agencies in Mexican States. *Revista de Ciencia Política*, 37 (3), 685-709.
- Salazar, P. (2014). La Reforma constitucional sobre Derechos Humanos. Una guía conceptual. México: Senado de la República. Instituto Belisario Domínguez. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33063.pdf>.

