

HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Evangelina García Prince *



Documento elaborado para
FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT
Caracas, enero 2003

Consultora venezolana. Email: evangar@cantv.net

t/fax: (58-212) 988.0437

HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

INDICE

	Pág
CAPÍTULO I. SENTIDO, CONTENIDOS Y ALCANCES DE UNA ESTRATEGIA DE ADOPCIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN POLÍTICAS PÚBLICAS.	
1. Antecedentes y estado actual de las iniciativas de incorporación del enfoque de género en las políticas públicas a escala internacional y regional.	4
2. Los requerimientos de un proceso de institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas:	15
2.1 Principales fundamentos conceptuales y doctrinarios	15
2.2 Propósitos	22
2.3 Soportes teóricos generales indispensables:	24
a) Los desarrollos vinculados y derivados de la Teoría de Género.	24
• Perspectiva o enfoque de género	25
• Análisis de Género	26
• Planificación de Género	28
• Empoderamiento.	31
b) El tema del Estado y las políticas públicas	33
c) La discusión sobre el principio de Igualdad y sus implicaciones en la ciudadanía y los derechos de las mujeres.	37
3. Requerimientos de una estrategia para la institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas	43
a) Requerimientos metodológicos generales	44
b) Criterios que conviene tener claramente definidos	46
c) Áreas de intervención para la institucionalización	47
d) Cambios probables que supone el proceso.	47
e) Las capacidades necesarias para institucionalizar el enfoque de género	49
f) Diagnóstico y Enfrentamiento de las resistencias	51
CAPÍTULO II. LA SITUACIÓN DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. EL CASO DE VENEZUELA.	
1. Evolución de las iniciativas de institucionalización del enfoque de género en la región y en Venezuela	54
La evolución del caso venezolano.	
Algunos rasgos regionales comunes	

2. Una evaluación estratégica de la situación regional y nacional actual: Restricciones y posibilidades que enfrenta la institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas .	60
--	----

Principales Amenazas

Principales Debilidades

Las posibilidades

CAPÍTULO III. LINEAMIENTOS DE UNA ESTRATEGIA PARA LOGRAR UNA POLÍTICA DE ESTADO QUE INSTITUCIONALICE EL ENFOQUE DE GÉNERO.

1 Principales consideraciones y recomendaciones en el orden normativo y político.....	72
2 Principales consideraciones y recomendaciones en la concepción de la estrategia de institucionalización	75
3 Principales consideraciones y recomendaciones en lo organizacional	76
ANEXOS	79

CAPÍTULO I. SENTIDO, CONTENIDOS Y ALCANCES DE UNA ESTRATEGIA DE ADOPCIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

1. Antecedentes y estado actual de las iniciativas de incorporación del enfoque de género en las políticas públicas a escala internacional y regional.

Desde hace más de 25 años, el tema de la presencia de las mujeres o de sus necesidades en las políticas públicas ha sido objeto de un intenso debate por parte de diferentes actores tanto en las sociedad nacionales como en el ambiente internacional, especialmente en los organismos multilaterales. En este proceso, ampliamente analizado en sus características, instrumentos, debilidades, fortalezas y consecuencias, han aflorado paradigmas que han intentado diversas respuestas a la situación de desigualdad existente entre los hombres y las mujeres. En el propósito de elevar la situación y posición de las mujeres, no siempre ha estado claro el hecho de que tal desigualdad está vinculada estructuralmente y se expresa directamente en la discriminación que éstas sufren.

Esta visión incompleta condicionó, en gran medida, el tipo de estrategias que se intentaron en el pasado, muchas de las cuales no expresaban la real desigualdad existente y reflejaban la consideración naturalista tradicional de los roles de hombres y mujeres o evadían el análisis de la desigualdad estructural, para colocar el tema en la óptica de ciertas diferencias en determinadas áreas del desempeño social de unas y otros.

Si bien, de cierta manera las mujeres han sido tomadas en cuenta en las políticas públicas, el tratamiento de sus necesidades o de sus intereses ha pasado por varias etapas o modalidades en los últimos 50 años. Los análisis adelantados por las estudiosas feministas durante los años 80 permitieron iniciar la tipificación de los enfoques de políticas públicas que se habían puesto en marcha desde mediados del siglo XX. Los mismos han ido desde el Asistencialismo hasta las políticas de Igualdad con enfoque de género. En este proceso el avance de las políticas ha incluido diferentes concepciones del rol y de los derechos de las mujeres frente a los roles y

derechos masculinos y las obligaciones de los Estados nacionales en relación con la población femenina. Las políticas desarrolladas a partir de los años 40/50 hasta las de principios de los años 90, fueron clasificadas en dos grandes grupos: a) Los llamados Enfoques Oficialistas y los denominados Enfoques Alternativos.

En los Enfoques Oficialistas la atención hacia las mujeres estuvo principalmente asociada a la pobreza y a su rol en las estrategias de sobre vivencia. Ellos han sido conocidos como:

- i) Enfoque Asistencialista del Bienestar, y
- ii) Enfoque Mujeres en el Desarrollo (MED) en sus tres variantes:
 - a) Enfoque de la Equidad
 - b) Enfoque Antipobreza y
 - c) Enfoque de la Eficiencia.

El "Enfoque Asistencialista del Bienestar", se desarrolló después de la Segunda Guerra Mundial del Siglo XX y tuvo gran importancia en la llamada Primera Década del Desarrollo, cuyo interés estuvo centrado en lograr el crecimiento económico y la modernización de las sociedades consideradas "subdesarrolladas". En esta perspectiva las mujeres fueron absolutamente disminuidas y obviadas como agentes del desarrollo. Por el contrario se las tenía como espectadoras del proceso que representaban una carga para el mismo por su dependencia y nula contribución. La invisibilidad de la potencialidad de las mujeres estuvo acompañada de su consideración como simple agente de la reproducción biológica, dentro del marco del denominado "sesgo del hombre como proveedor", según el cual la mujer es dependiente del hombre y como se dijo entonces, "tanto los servicios públicos como la protección social se administran conforme al principio de que el hombre es el proveedor y el propietario directo de los derechos ciudadanos, mientras que las mujeres pueden acceder a ellos sólo como sus dependientes".¹

1 Heyzer, Noeleen: Directora Ejecutiva de UNIFEM. Discurso en Santiago de Chile. 9 – 12 de abril 2001. on line: www.unifem/undp.org

Durante los años setenta apareció una fuerte corriente de crítica al desarrollo, de raíz feminista. En ella se denunció el “mito de la neutralidad de género” de las estrategias de desarrollo. Esta poderosa vertiente de pensamiento se consolidó como una organización de mujeres que avanzó política e intelectualmente hasta lograr la celebración de la primera Conferencia Mundial de la Organización de las Naciones Unidas sobre la Mujer, en México, en 1975. Gracias a su empuje se configuró el naciente “Enfoque de las Mujeres en el Desarrollo” (MED), el cual sostenía que en las políticas orientadas al bienestar centrado en la familia, la capacidad productiva y la contribución efectiva que potencialmente podían aportar las mujeres al desarrollo habían sido marginadas por el hecho de que sólo se las valoraba en sus roles domésticos y en su función maternal.



Helvi Sipilä
Secretaria de la Conferencia de
Mexico 1975

El enfoque Mujeres en el Desarrollo (MED) evolucionó en tres vertientes: MED de la Equidad, MED Antipobreza y MED de la Eficiencia. Las tres compartían el criterio de que la mujer representaba un recurso no utilizado para el desarrollo. La visión del enfoque MED de la Equidad se focalizó en el logro de la igualdad, específicamente en el orden legal, mientras que la modalidad Antipobreza concentró su atención en estimular la capacidad productiva de las mujeres. La versión de la Eficiencia, enunciada en el marco de las primeras políticas de ajuste estructural que se dieron a principios de los años 80, asignaba a las mujeres una función en el alivio de las consecuencias de los ajustes, a través del incremento de la eficiencia de sus funciones en la familia, la producción y la participación en los asuntos de la comunidad. El cuadro # 1 muestra los aspectos generales de estos enfoques.

El Enfoque de las Mujeres en el Desarrollo tiene el mérito de haber visibilizado potencialidades de las mujeres diferentes a las reproductivas y haber llamado eficazmente la atención de las instancias de toma de decisiones en los ámbitos nacionales e internacionales, sobre su papel en el desarrollo y sobre sus necesidades,

aun cuando éstas fueron interpretadas en términos de códigos y valoraciones masculinas y sostenían la idea de que hasta ese momento las mujeres no habían estado incorporadas al proceso. Esto terminó por asignarle a las iniciativas un carácter añadido o simplemente complementario, que se tradujo en hacer de las acciones dirigidas a las mujeres una sección o capítulo separado en los planes o políticas, sin efecto significativo en la concepción estructural de dichas políticas y con enormes fallas en la implementación. En muchos casos la “incorporación de las mujeres al desarrollo” tuvo más expresión en la retórica que en las ejecutorias reales de las administraciones.

Los denominados Enfoques Alternativos se desarrollaron, en algunos casos, de manera simultánea con los Enfoques Oficiales y se identificaron como: Enfoques de Empoderamiento, Emancipación y Género en el Desarrollo. Se les ha denominado Enfoques Alternativos porque surgieron en épocas en las cuales el ambiente de los organismos de toma de decisiones, nacionales e internacionales, estaban dominados por las políticas orientadas a la “incorporación de la mujer al desarrollo”, que hemos descrito como Mujeres en Desarrollo. (MED), y de alguna manera, en sus inicios, desafiaron o criticaron este paradigma oficializado.

El Enfoque de la Emancipación identificó las políticas públicas dirigidas a las mujeres en los países socialistas y estuvo caracterizado por esfuerzos a favor de la igualdad social y económica, principalmente, pero manteniendo severas restricciones y exclusión en lo político. La evolución del mundo socialista con la transformación de la mayoría de los países anteriormente adscriptos a esa órbita sociopolítica, ha colocado este enfoque en una situación de transición cuyas nuevas características no están claras, lo cual pesa incluso en el presente para considerar este punto de vista como un enfoque aun valedero para ciertos países que pertenecieron al mundo socialista.

Por su parte el llamado Enfoque de Empoderamiento apareció en la segunda mitad de los años 70. Reconocía la desigualdad y subordinación de las mujeres y se planteaba la necesidad de que éstas incrementasen sus capacidades personales y sociales para facilitar el que influyesen en la dirección de los cambios de la sociedad, especialmente

en lo familiar y comunitario y sobre todo a través de un aumento de su acceso y control sobre los recursos. Aun cuando en su origen y durante los primeros años de su evolución el enfoque no planteaba la conveniencia de que las mujeres alcanzaran altas posiciones en las estructuras de poder formal, ha cambiado de manera sustantiva hasta lograr la plena legitimación de su punto de vista como estrategia válida en el logro de la igualdad en todas las actividades y posiciones de la sociedad, sin excluir las más elevadas.

El Enfoque de Género, del cual había algunos antecedentes conceptuales desde los años 60, apareció como tal en los años 80 a consecuencia, principal pero no exclusivamente, del empuje que las feministas de origen anglosajón imprimieron al empleo y aplicación de la categoría género como nuevo paradigma para interpretar las diferencias en los comportamientos de hombres y mujeres como construcciones históricas. Se quería quebrantar el esquema tradicional que atribuye las diferencias a razones de carácter biológico.

Cuadro # 1

**Enfoques Oficialistas de Políticas Públicas sobre Mujeres
Años 50 a fines de los 80**

Modelo Global de Desarrollo	Estrategias reales de Desarrollo	Enfoques de Políticas dirigidos a las Mujeres
1950-----1960 Desarrollo / Subdesarrollo	CRECIMIENTO ECONÓMICO	ENFOQUE ASISTENCIALISTA DEL BIENESTAR Mujer: Vulnerable, dependiente, pasiva al desarrollo Su función: Maternidad. Reproducción Políticas: Asistencialistas; invisibilidad Ministerios: de Salud, Bienestar; Programa Materno / infantil Acciones: Compensatorias, salud ginecológica
Mediados años 60 a mediados 70 Crítica al economicismo: planteamiento del Desarrollo Integral	CRECIMIENTO ECONÓMICO CON DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS SOCIALES. (NECESIDADES BÁSICAS)	ENFOQUE MUJERES EN DESARROLLO – MED a) <u>MED – EQUIDAD</u> : Igualdad jurídica, oficinas de la mujer, participación socio económica. (igualitarismo, poblacionismo) b) <u>MED – ANTIPOBREZA</u> : Atención a las más pobres. Roles Reproductivos con atención a necesidades básicas. Roles de productora: Mini crédito y Micro empresa.
Años 80 hasta fines esa década: Desarrollo Humano Sostenible	GLOBALIZACIÓN Y AJUSTES	c) <u>MED – EFICIENCIA</u> : Mujer eficiente. Ajuste invisible. Estrategias de supervivencia. Triple rol.

Elaboración propia EGP

En la base del planteamiento académico estaba el propósito político de fundamentar las aspiraciones y demandas de igualdad, negadas en la perspectiva basada en el criterio de la inmutabilidad biológica de las conductas y roles de hombres y mujeres.² La categoría género permitió comprender que lo femenino y lo masculino en sus respectivas complejidades no son simples derivaciones biológicas transmitidas a través del plasma germinal, sino que son asignaciones culturales cargadas de simbolismos y significaciones normativas, subjetivas y relacionales que articulan, definen y significan socialmente las diferencias sexuales. El apareamiento de la categoría género apuntaló con gran fuerza la comprensión de que la desigualdad derivada de la jerarquía existente entre hombres y mujeres, representa un sistema de relaciones de poder que mantiene la subordinación de las mujeres a través de prácticas culturales, universalizadas en cada contexto histórico, que poseen pleno sentido discriminatorio. Tales prácticas discriminatorias se expresan en todos los órdenes de la vida social, económica y política, tanto como en la subjetividad de cada género y generalmente son naturalizadas, hasta el punto de que no se perciben como discriminaciones que sostienen una secular desigualdad.³

A partir de este planteamiento original emergió el Enfoque de Género en el Desarrollo estimulado en gran medida por las circunstancias de los contextos socio políticos, por los adelantos en la investigación académica, por los resultados de los diagnósticos que muestran las realidades de ambos géneros, por el continuado empuje del feminismo y de los movimientos de mujeres, por los avances en derechos humanos y por los cambios que se han producido de manera creciente y sólida en las concepciones internacionales sobre el desarrollo, el cual se concibe actualmente como un proceso multifactorial, inclusivo, con exigencias que van más allá de la satisfacción de las condiciones materiales del bienestar.

² Batthyany, Karina: *El análisis de las relaciones sociales de género en los proyectos de investigación*. Taller "Género y Desarrollo". Montevideo, 6 y 7 de setiembre de 1999. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, CIID/IDRC

³ Ver Anexo No1: Paradigmas de sexo y género

Cuadro # 2
Enfoques Alternativos de Políticas Públicas sobre Mujeres
Desde años 70 hasta fines del siglo XX

Modelo Global de Desarrollo	Estrategias reales de Desarrollo	Enfoques de Políticas dirigidos a las Mujeres
EMANCIPACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> - Se desarrolló en países socialistas - Acceso a ventajas sociales y económicas - Acceso formal limitado a la toma de decisiones - Ausencia de autonomía organizacional y de libertad para plantear demandas. 	Políticas generales Optimas focalizadas
EMPOWERMENT	<ul style="list-style-type: none"> - Se inició a partir de experiencias en Asia, Africa y Caribe anglo/franco parlante. - Busca desarrollar capacidades personales (empoderar) y maneras de influir en la vida de la comunidad. - No desafía las desigualdades y jerarquías del poder formal. - Búsqueda simultánea de la liberación global de la sociedad. 	No explícitas, orientadas a favorecer a las mujeres de las bases
GÉNERO EN EL DESARROLLO	<ul style="list-style-type: none"> - Los primeros intentos datan de los años 80 y se desarrolla en los 90. - Atención centrada en las diferencias de intereses y necesidades de Mujeres y Hombres, respecto a situación y posición de unas y otros. - Búsqueda de formas de superar las exclusiones y subordinación. - Distinción de necesidades prácticas y Estratégicas de H. y M. 	<ul style="list-style-type: none"> . Políticas de Igualdad de Oportunidades (Acceso); . Políticas de Igualdad; . Políticas de Acciones Positivas; . Género en el "Mainstream" . Igualdad de Géneros en el Mainstream

Elaboración propia. EGP

Si bien las primeras propuestas metodológicas concretas de aplicación del enfoque de género datan de la segunda mitad de la década de los 80, su evolución fue vertiginosa, sobre todo en los años 90, lo cual condujo a que su pertinencia se consolidara definitivamente a partir de la Conferencia de Beijing. No ha sido una evolución en la cual puedan deslindarse claramente fases o etapas sucesivas. Sin embargo pueden distinguirse tres momentos:

i) En las primeras iniciativas, de la segunda mitad de los 80, el énfasis se colocó en la aplicación del enfoque de género a proyectos centrados principalmente en poblaciones de bajos ingresos, en comunidades de base, especialmente en países del tercer mundo, con claro propósito de favorecer a las poblaciones femeninas de esos estratos, con acciones articuladas a la lucha contra la pobreza. Los paradigmas que en

este sentido dominaron el escenario, fueron básicamente los creados por Caroline Moser a partir de sus sistematizaciones conceptuales y las de Kate Young y Karen Levy y del Marco Analítico de Harvard ⁴. Gracias a estos esfuerzos y otros que se sumaron posteriormente, se cuenta con un sólido marco de herramientas conceptuales que ha perdurado como una importante base analítica e interpretativa. En ese momento los nacientes organismos gubernamentales a cargo de las acciones públicas dirigidas a las mujeres, estaban lejos de considerar esta perspectiva en sus agendas.

ii) A inicios de los años 90 la difusión rápidamente alcanzada por el enfoque de género y sus primeras propuestas conceptuales y metodológicas, llevó su consideración al lenguaje de las Oficinas de la Mujer. Se iniciaron los primeros intentos de aplicación parcial a determinadas políticas públicas sectoriales. También en este momento el criterio de la igualdad de géneros asociado al enfoque emergió con fuerza, sobre todo asociado a la "Igualdad de Oportunidades" como norte de los esfuerzos. En las fases preparatorias de la Conferencia de Beijing la necesidad de precisar los difusos y generales propósitos contenidos en las extensas y maximalistas "Estrategias de Nairobi" presionaron para que se concretase una agenda más ligada a las acciones, lo cual dio lugar a la "Plataforma de Acción" aprobada en Beijing. En estas discusiones apareció la demanda porque el enfoque de género se insertase en el "mainstream" de las decisiones del desarrollo.



Gertrude Mongela
Secretaria Conferencia de
Beijing, 1995

iii) La fase post Beijing se ha caracterizado por claras demandas e iniciativas vinculadas al logro de la igualdad de géneros, con fundamento en la aplicación del enfoque de género en el mainstream de las políticas. A partir de 1995, la discusión se ha enriquecido profundamente y ello ha permitido que el camino a la igualdad se despeje en gran medida. Producto de este esfuerzo es el que muchas discusiones se hayan superado definitivamente. Entre los temas que actualmente están

⁴ Desarrollado por Catherine Overholt, Mary B. Anderson, Kathleen Cloud y James E. Austin y publicado en "A case book: Gender Roles in Development Projects" (Kumarian Press, 1985).

claramente definidos y sobre los cuales los debates han concluido, podemos señalar:

- La plena aceptación de que las mujeres en todas las sociedades viven en posición subordinada frente a los hombres, lo cual se traduce en desventajas en el acceso y disfrute de las oportunidades y beneficios del desarrollo y en la existencia de prácticas discriminatorias de diversa naturaleza, hasta extremos, en determinados casos, de negárseles derechos fundamentales como el derecho a la vida.
- La creciente y casi mayoritaria conciencia en los gobiernos y en las sociedades de que la subordinación y discriminación de las mujeres es un asunto de interés público que obliga a la Comunidad Internacional tanto como a los Estados nacionales a su solución. Es una obligación de los poderes públicos desarrollar acciones dirigidas a garantizar la igualdad entre los géneros y esta obligación está respaldada por acuerdos internacionales de derechos humanos.
- Igualmente, la evidencia reiterada sobre el hecho de que no puede hablarse de auténtico desarrollo y democracia mientras perviva la desigualdad y la discriminación. Por tanto todas las políticas de desarrollo deben ser formuladas, sancionadas y ejecutadas en una perspectiva que garantice la igualdad de géneros y la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres.

El enfoque de género actualmente y sin dudas, se concibe como "Género en el Mainstream" y más recientemente como "Igualdad de Géneros en el mainstream". Representa una propuesta conceptual, metodológica y técnica, que consolida los mejores avances y logros alcanzados en la materia. Hoy por hoy posee una importante influencia y penetración como una estrategia, global o sectorial, de intervención orientada al logro de la igualdad de géneros en instituciones, organizaciones o contextos sociales, en la acción de las administraciones nacionales y locales públicas e incluso en organizaciones privadas así como en los organismos de cooperación multilaterales. Esta perspectiva brinda la precisión analítica y operativa

que requieren los objetivos de igualdad. El análisis de género que esta estrategia demanda parte de la premisa de que políticas públicas no son neutrales y por tanto tienen impactos diferenciales para los hombres y las mujeres. Ello obliga a diagnosticar las consecuencias que tienen las relaciones y desigualdades de género en los análisis socio económicos y políticos a fin de evitar los sesgos discriminatorios en las políticas.

Respecto al significado de lo que implica una estrategia de género en el mainstream, no existe un amplio consenso sobre su definición aun cuando en las interpretaciones más conocidas, según un análisis adelantado por la Unión Europea, se pueden distinguir los siguientes rasgos:⁵

- Todas las definiciones se centran explícita o implícitamente en la obtención de la igualdad de género.
- Otras definiciones se dirigen a describir la estrategia y a menudo se refieren a áreas o aspectos parciales de ella, y en ciertos casos el desarrollo de la estrategia se convierte en un fin en si mismo.
- Algunas definiciones están focalizadas en los efectos que tiene la aplicación de la estrategia en la estructura y funcionamiento de la sociedad. Este tipo de definición considera el papel importante que tienen las culturas y procedimientos organizacionales, así como los nuevos enfoques que es necesario poner en marcha en las políticas.
- Muchas definiciones dedican gran interés a considerar las y los actores que deben estar involucrados en el desarrollo de la perspectiva de género.
- También hay propuestas sobre el tema que no lo definen

En este marco podemos apelar a varias definiciones institucionales que coinciden en lo sustantivo. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en su Reporte de septiembre de 1997 definió el género en el mainstream de la siguiente manera:

⁵ Unión Europea. Rapporteur Group on Equality between Women and Men (GR-EG): *GENDER MAINSTREAMING. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. 26 de Marzo 1998. Documento *on line* de la Unión Europea

*“El Mainstream de la perspectiva de género es el proceso de evaluar las implicaciones que tiene para hombres y mujeres, cualquier acción que se planifique, incluyendo las de tipo legislativo, las políticas o los programas en todas las áreas y a todos los niveles. Es una estrategia para hacer de las experiencias y necesidades o intereses de hombres y mujeres una dimensión integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, sociales y económicas a fin de que hombres y mujeres se beneficien por igual y desaparezca la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad de géneros”.*⁶

La definición del ECOSOC es quizás una de las más completas, por lo cual ha alcanzado amplia difusión y aceptación. Mas rcientemente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, ha creado su propia definición del género en el mainstream, que se expresa en el siguiente párrafo:

*“El género en el mainstream tiene como propósito integrar el interés en la igualdad de géneros en todas las políticas, programas, procedimientos administrativos y financieros y en el marco cultural de la institución u organización. ... Más específicamente es una estrategia para asegurar que : (i) la igualdad de hombres y mujeres este incluida en todas las fases menores o mayores del proceso de toma de decisiones de una organización, y (ii) y que el producto o resultado de las decisiones que se hayan tomado sea sistemáticamente monitoreado en lo que se refiere a su impacto en la igualdad de géneros. ... Una iniciativa efectiva de género en el mainstream requiere la interacción compleja de numerosas habilidades y competencias usualmente coordinadas en un equipo de trabajo integrado para tal fin.”*⁷

Si bien en Beijing no apareció claramente la expresión “mainstream”, todo lo que ella implica estuvo presente en las discusiones y recomendaciones a través de la demanda de igualdad y de aplicación del enfoque de género. Por otra parte, mas allá de las definiciones institucionales consagradas, la evolución que se ha venido observando en las prácticas políticas de las instituciones nacionales e internacionales vinculadas con el tema, ponen de manifiesto que la tendencia internacional es hacia la ejecución de políticas de igualdad a través de la institucionalización de una estrategia de género en el mainstream que visibilice las desigualdades y la subordinación y las liquide en todos los planos, incluyendo las que definen la subjetividad de cada género. Esto significa que el esfuerzo debe

⁶ Reporte del Consejo Económico y Social 1997. A/52/3, 18 de septiembre 1997. Chapter IV: Mainstreaming the gender perspective into all policies and programs in the United Nations System. Documento on line de la División para el Adelanto de la Mujer. ONU. Traducción libre de la autora. Ruta de navegación: www.un.org + Desarrollo Económico t Social + DAW

⁷ UNDP. Gender and Development Program. Learning and Information Pack. NY. 2000. Documento on line del programa en www.undp.org + gender. Versión libre de la autora.

tratar de penetrar incluso en el orden personal que es donde finalmente los cambios se hacen o no efectivos y auténticos.

2 Los requerimientos de un proceso de institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas.

2.1 Principales fundamentos conceptuales y doctrinarios.

La institucionalización del enfoque de género es un proceso estratégico que supone cambios sostenidos en diversos órdenes y aspectos de la estructura y las prácticas de las instituciones hacia las cuales se dirige la iniciativa. Este proceso contempla, además, a los actores institucionales que deben ser considerados en sus comportamientos.

Para comprender el alcance y propósitos de las instituciones es necesario entender que, tal como señala Prats⁸, “las instituciones no son cosas, su existencia es meramente abstracta, no tienen objetivos, aunque cumplen importantes funciones sociales”, y que los patrones normativos, políticos y de interacción, así como los productos (servicios, bienes) que están presentes en ellas integran, reflejan y están marcados por: a) determinados intereses, b) formas de interpretar las necesidades de las personas que son afectadas por sus acciones y, c) la concepción y contenido de los servicios y bienes que ofrecen para dar respuesta a tales necesidades. En nuestro caso, esto significa que las instituciones están impregnadas de una determinada sensibilidad y orientación respecto a lo que consideran son los intereses y necesidades de cada género y en respuesta a ellas actúan en función de tales concepciones institucionalizadas. Es evidente que la marca de género que orienta la estructura institucional de nuestra sociedad es, por tradición, androcéntrica y que la institucionalización del enfoque de género, precisamente, trata de modificar esta orientación hacia otra que releve la equivalencia de ambos géneros y en consecuencia su tratamiento justo e igualitario en los procesos y productos institucionales.

⁸ Prats I Catalá, Joan: *Liderazgos, Democracia y Desarrollo: la larga marcha a través de las instituciones*. (Paper de discusión). Paper No. 10 de la Biblioteca del Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona. www.iigov.org/pnud

Anne Marie Goetz⁹, sugiere que para comprender cabalmente lo que implica la institucionalización de la perspectiva de género, resulta útil hacer la distinción conceptual entre las instituciones y las organizaciones. En este sentido sigue los planteamientos de Douglas North,¹⁰ premio Nóbel de Economía en 1993, quien ha sido el creador, en años recientes, de la llamada Escuela del Neo-institucionalismo. Para North las instituciones representan el conjunto de pautas, reglas o normas, formales e informales, que marcan o definen las percepciones sociales que tiene la gente acerca de sus necesidades y sus roles y los de las otras personas; mientras que las organizaciones son las que administran esas pautas, reglas o normas y dan respuesta a las necesidades. Tener muy claramente en cuenta esta diferencia entre organizaciones e instituciones es crucial en la tarea cuyo interés nos ocupa. Las instituciones como órdenes abstractos son independientes de las y los individuos que circulan en sus espacios, aun cuando su función es facilitar mediante un conjunto de normas provenientes de la dinámica social y no de la legislación, la consecución de los fines de tales individuos y de las organizaciones. En este sentido son restrictivas pues comprenden un marco de constricciones que proporciona el contexto de las reglas de juego de las relaciones sociales; de esta manera estructuran las posibilidades de selección que tienen las y los individuos respecto a las vías de las que disponen para satisfacer sus intereses y necesidades. Las organizaciones, también son ordenes normativos pero de diferente naturaleza a los de las instituciones. Si bien es cierto que las organizaciones, se conforman y actúan con arreglo a las normas institucionales, poseen sus propias normas de un carácter diferente, ya que dichas normas organizacionales por su naturaleza formal, legislativa, regulan las diferentes posiciones a lo interno de sus propias estructuras.

North distingue muy claramente entre las instituciones formales e informales, a las cuales asigna importancia y valores equivalentes. En este sentido, los aspectos informales del orden institucional dan cuenta de las normas incorporadas como

⁹ Goetz, Anne Marie: *Institutionalizing women's interests and accountability to women's and development projects*. IDS Bulletin. Vol. 26 No. 3. 1995

¹⁰ Douglas North, *Institutions. Institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge. Massachusetts, 1990.

paradigmas del comportamiento y de la identidad de las y los individuos, que finalmente constituyen las referencias reales a través de las cuales las personas interpretan la aplicación o posibilidades reales de las normas legales de las instituciones formales. Es por ello que las prácticas organizacionales, por contener expresiones de la institucionalidad informal, pueden llegar a tener impactos en el contexto institucional formal, en determinadas circunstancias.

Los contextos institucionales de las organizaciones, en términos generales, comprenden al Estado, el mercado y la propia sociedad o comunidad inmediata. En este contexto se desarrollan organizaciones como las del Poder Judicial o sistema legal, la administración pública, las fuerzas armadas, las empresas o negocios formales e informales, el sistema de parentesco, las iglesias y religiones, la familia, etc.

North señala que:

"Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constrañimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan la forma a la interacción humana. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico ... La función principal de las instituciones del Estado en una sociedad, es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable de normas y procedimientos que regulan la sociedad provocando con ello estabilidad política y desarrollo económico".

Desde esta perspectiva podemos afirmar que las instituciones representan entonces, el marco normativo que la sociedad en su conjunto ha adoptado para el control y fijación de las posibilidades que tienen las personas respecto de sus necesidades e intereses y las relaciones con otras personas. Goetz sostiene que en ese sentido modelan los comportamientos en los roles de la gente, de hombres y mujeres y crean las rutinas esperadas para el comportamiento de unas y otros, lo cual le da a esos comportamientos un elevado nivel de predictibilidad; mientras que las organizaciones son las que llevan a la práctica estas normas para dar respuesta a las necesidades. Consecuentemente, una propuesta de cambio institucional género sensitivo, trataría de hacer rutinarias formas de interacción social signadas por la igualdad de géneros, al tiempo que deslegitima las formas de organización social que discriminan a las mujeres.

También cabe agregar que las instituciones tienen una influencia fundamental en la conformación de la experiencia general de los seres humanos y dejan su huella en la identidad individual y grupal. De hecho configuran modelos mentales, tal como los plantea Peter Senge¹¹, que actúan como representaciones mentales del mundo que nos impelen a interpretarlo de cierta manera y a actuar en consecuencia. Las instituciones son expresión y perpetúan paradigmas de percepción e interpretación de lo real a través de los cuales reaccionamos ante los hechos. El problema que ellos representan en el cambio de las instituciones es que, la mayoría de los paradigmas, premisas o modelos mentales que dirigen nuestra conducta no son concientes. En tal sentido las experiencias concretas que acarrea la diferencia de los géneros que representan paradigmas muy primarios de conformación de identidades en las sociedades, también son un producto de las instituciones que norman esa experiencia.¹² Como señalan Giddens y Conell esta experiencia humana refleja y es, en parte, producto de los patrones institucionales mediante los cuales se asignan recursos, valor social y poder público o privado. Así, es absolutamente objetivo asegurar que las instituciones no son política ni socialmente neutrales a las diferencias de género

Este tema ha sido ampliamente desarrollado por el pensamiento feminista, entre cuyas numerosas autoras cabe destacar a Joan Scott quien sostiene que "el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos" y al mismo tiempo es "una forma primaria de significar relaciones de poder"¹³. En tal sentido el género y las relaciones de género comprenden cuatro elementos interconectados: a) Símbolos culturalmente disponibles que evocan representaciones múltiples y a menudo contradictorias; b) Conceptos normativos, c) Formas sociales de organización e institucionalización de las relaciones de poder entre los géneros, y d) La identidad subjetiva. Para esta autora los cuatro elementos están estrechamente interconectados y conforman los conjuntos de significaciones que

¹¹ Senge, Peter: *La quinta disciplina*. Ediciones Juan Granica. Barcelona. España. 1993

¹² Goetz se refiere a las reflexiones de Anthony Giddens: *Sociology: A brief but critical introduction*. London. Mc Millan 1986 y R.W. Conell: *Gender and Power*, Cambridge. Polity Press. 1987.

¹³ Scott, Joan: *El género: una categoría útil para el análisis histórico*. En Historia y Género. Edic. Alfonso El Magnánimo. Valencia. España. 1990

definen al género femenino y al masculino, que a su vez definen las posiciones y valoraciones jerárquicas disimétricas, que determinan las relaciones de poder entre los géneros tal como se dan en nuestra sociedad¹⁴ Otras autoras feministas como Marcela Lagarde, por citar una muy conocida maestra latinoamericana señalan que las marcas identitarias de los géneros están fuertemente determinadas por el universo de variadas relaciones que se sostienen a lo largo de los diversos ciclos vitales y que a su vez están codificadas en las estructuras de las instituciones.¹⁵ Se puede afirmar entonces que las conductas de género son constituidas y al mismo tiempo son constituyentes de las instituciones y organizaciones a que ellas dan lugar. Las reglas de juego que definen las relaciones entre los géneros están presentes en la universalidad de los contextos normativos y en las prácticas organizacionales derivadas de ellas. Ello es lo que permite entender que en todas las instituciones hay lo que Conell denomina un “orden de género”. Este orden es puesto en escena o efectuado por la presencia y dinámica de tres factores principales:

- a) Estructuras: Que abarcan las reglas, formal o informalmente establecidas, que definen los alcances y posibilidades de la experiencia y que actúan como patrones que limitan o constriñen tales experiencias.
- b) Prácticas: Que son los comportamientos cotidianos y los procesos que le dan vida y sentido sustantivo a la estructura y que a su vez la reproducen.
- c) Las y los Agentes: Es decir, las personas, los individuos que actúan e interactúan y que a su vez llevan a las prácticas y al contexto institucional en alguna medida, sus propias variantes personales.

Este es el marco de los componentes por medio de los cuales las organizaciones dan vida y sustancia efectiva al contexto institucional. La interacción entre estos factores y dimensiones es permanente y estrecha. Su consideración es crucial en cualquier iniciativa que intente la institucionalización del enfoque de género, porque a menudo se tiene una visión sesgada o unilateral de las fuerzas que operan en el contexto de las instituciones. Varias experiencias adelantadas en los últimos diez años han

¹⁴ García Prince, Evangelina : Igualdad de Género y Desarrollo Humano Sostenible. Caracas. Documento mimeografiado, 2001.

¹⁵ Lagarde Marcela: *Identidad Genérica y feminismo*. Instituto Andaluz de la Mujer. Sevilla. Junio, 1998

demostrado la necesidad de entender esta complejidad e incluir acciones en varios sentidos, a riesgo de que los objetivos y propósitos no se alcancen.

Es importante anotar que el cambio institucional está relacionado con la demanda existente para que se produzca, así como de las capacidades realmente existentes para dar respuesta a ella. De esta manera, las y los agentes del cambio institucional son quienes actúen como líderes, voceros o representantes de las organizaciones comprometidas con la transformación y que esperan obtener beneficios suficientemente valiosos para compensar los costos del cambio institucional. Esto es otro de los elementos que deben ser considerados en toda iniciativa de cambio institucional en relación con la necesidad de concertar negociadamente los intereses de las y los actores involucrados.

Ante cualquier cambio endógena o exógenamente generado en el orden institucional puede ocurrir, como señala Prats que:

“los actores sociales que se sienten amenazados por los nuevos retos tratarán de imponer una lectura de los mismos compatible con el status quo, dramatizarán los costes y minimizarán los beneficios derivados de los cambios, resistiéndose, en definitiva a los mismos”¹⁶

Esto es particularmente importante en el caso de iniciativas de institucionalización del enfoque de género en el Estado que es el contexto institucional de más amplio alcance, ya que abarca no sólo los poderes públicos sino a la sociedad civil organizada, ambos como agentes políticos válidos. La exploración de los intereses de género que dominan al Estado aun cuando podría parecer una tarea sencilla, requiere atención afinada hacia algunas contradicciones.

Actualmente y gracias al avance de la reflexión feminista existe la convicción generalizada de que el Estado es equivalente al patriarcado. Obras como las de Catherine A. MacKinnon¹⁷ y Carole Pateman¹⁸ dieron inicio a un muy amplio y consistente desarrollo conceptual que ha permitido contar en el presente con

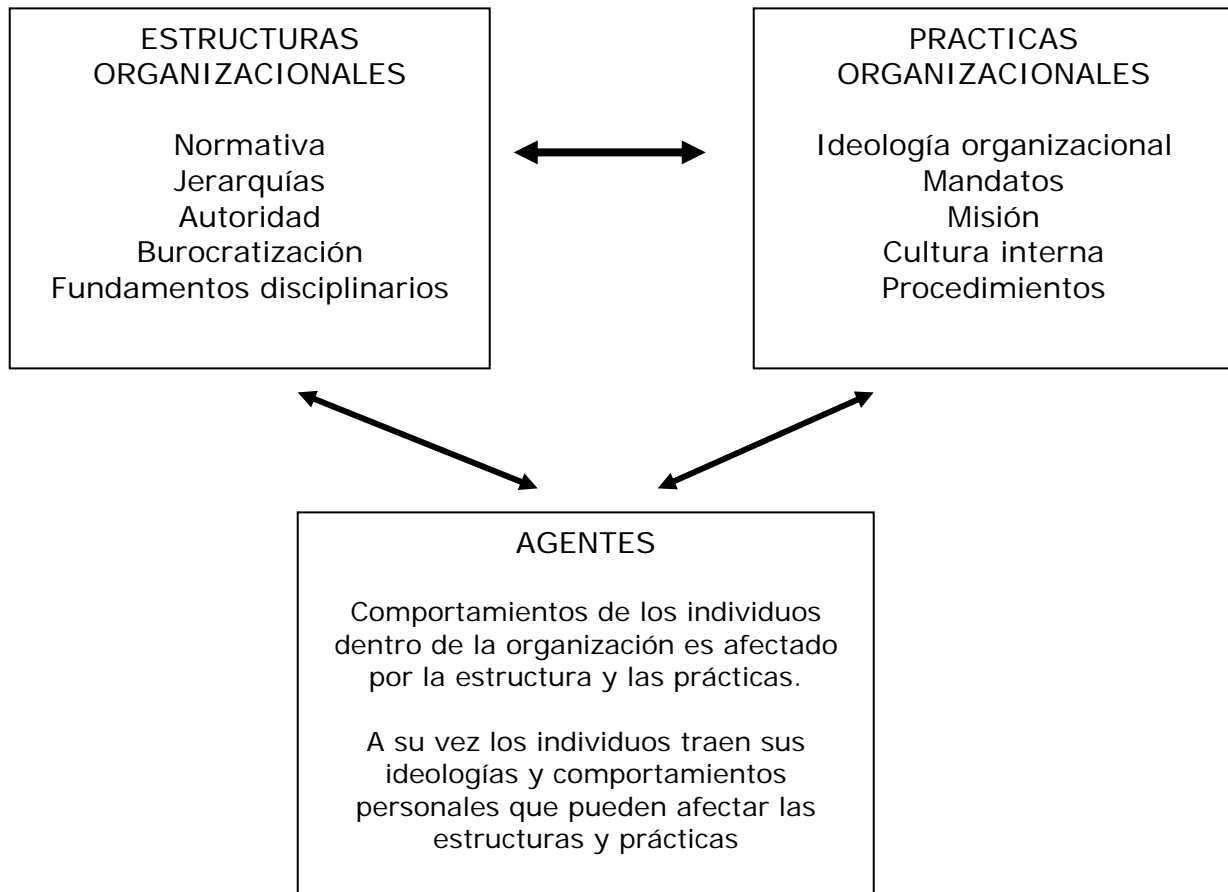
¹⁶ Prats: op cit

¹⁷ MacKinnon, Catherine: *Hacia una teoría feminista del Estado*. Ediciones Cátedra S.A. Madrid. 1995

¹⁸ Pateman, Carole: *The sexual contract*. Cambridge. Polity Press. 1988

detallados y profundos análisis sobre los alcances de la dominación androcéntrica del contexto institucional que se expresa en el marco jurídico, las ideologías administrativas, los valores que dominan la administración y la conformación de las burocracias estatales, la gerencia, los sistemas de comunicación, los procedimientos, los análisis de necesidades de los públicos receptores, las pautas de disciplina, las normas de selección y evaluación de personal, las requisiciones para empleos, la planificación, los procedimientos y el ejercicio de la toma de decisiones y así sucesivamente.¹⁹

COMPONENTES QUE OPERAN EN LAS ORGANIZACIONES



¹⁹ La gran cantidad de literatura existente sobre este tema, que no podemos abordar en este breve ensayo, ha traspasado, como era de esperarse, los límites de la estructura institucional de los poderes públicos y se ha extendido a la esfera de las instituciones y organizaciones no gubernamentales y a la empresa privada, con resultados idénticos en lo que se refiere al carácter omnipresente de la dominación masculina.

Un capítulo muy sensible de estas exploraciones se refiere al carácter efectivamente disminuido que presenta la ciudadanía de las mujeres en la dimensión referente al ejercicio efectivo de sus derechos y que en este tema es especialmente importante porque las mujeres ni lo femenino, prácticamente, no tiene peso en la definición de los valores e intereses institucionales y en la determinación de las prácticas organizacionales.

Esta realidad plantea la necesidad de que la institucionalización del enfoque de género considere todas las múltiples variables, hasta las de la subjetividad, que lleguen a exigir cambios, los cuales deberían planificarse e iniciarse en el marco de un enfoque auténticamente estratégico.

2.2 Propósitos

La institucionalización de los criterios de género y su adopción en el mainstream de las políticas públicas tiene los siguientes propósitos generales, que expresamos en forma sintética:

- Doctrinariamente el propósito principal trascendente es contribuir decisivamente al logro de la igualdad de los géneros en la estructura de las posiciones, en la organización de la sociedad, en el orden cultural que soporta el tejido de las relaciones sociales de todo tipo, para lo cual persigue la modificación de las relaciones de poder, transformando el paradigma de dominación por otro de poder compartido. Se trata en suma de crear legitimidad para la igualdad como un valor compartido no solo en sentido nominal, sino en la realidad de los esfuerzos que adelante la sociedad en su sistema institucional y en sus esfuerzos de desarrollo.
- En ese mismo orden de ideas la aplicación de esta perspectiva busca también, movilizar la conciencia, el interés y la acción de la sociedad y de la comunidad inmediata para superar las causas profundas y estructurales de la desigualdad.
- Más operativamente el propósito es integrar la referencia de género en el mainstream de las políticas de desarrollo en todas las fases que estas suponen en el marco de la institucionalidad que este propósito requiere. Se trataría de asegurar

la presencia de los intereses y necesidades específicos de las mujeres en todas las instancias de formación y ejecución de las políticas, a través de formas suficientes y legítimas de representación e incorporación y, al mismo tiempo, garantizar para ellos un tratamiento equivalente y adecuado a su especificidad, en comparación con el que reciben las necesidades e intereses de los varones.

El enfoque de Género en Políticas Públicas tiene que ver y pretende dar solución y respuestas a las desigualdades que se expresan en el orden institucional y en las organizaciones, respecto a:

- a) Las asimetrías institucionalmente estructuradas que existen en el acceso a los recursos y beneficios de las instituciones y organismos públicos.
- b) Las situaciones de ventaja o desventaja de las mujeres frente a los hombres en:
 - b1) las estructuras y las normas, b2) las prácticas y ordenamientos, y b3) la distribución y presencia de las y los actores, en las instituciones y organizaciones
- c) La desigualdad entre hombres y mujeres en las probabilidades de acceder en términos equivalentes a los bienes y servicios públicos que garantizan el ejercicio de los derechos ciudadanos en todos los órdenes.

Lo anterior, significa que en la mayoría de los casos es necesario crear nueva institucionalidad capaz de dar sostenibilidad al propósito de las políticas de igualdad que habrán de formar parte de las agendas públicas renovadas y sustituir progresivamente la orientación androcéntrica del marco institucional y transformar el papel de las mujeres en las políticas de desarrollo. Habría que, como señala Aruna Rao, “desinstitucionalizar los privilegios masculinos”²⁰ y dar prioridad a la igualdad de géneros en los objetivos institucionales

La institucionalización de las políticas de igualdad de géneros no es un proceso que haya tenido las mismas exigencias y posibilidades en todas las sociedades. Aun cuando en Venezuela y en otros países se comenzó a hablar de enfoque de género en las políticas públicas en los primeros años de la década de los 90, incluso desde instancias oficiales, no fue una situación común en América Latina y El Caribe. CEPAL se acercó a sus primeras exploraciones en la materia sólo a partir de 1992 en algunas reuniones y trabajos expertos y

²⁰ Citada por Goetz. Ob. Cit.

concretó una primera propuesta muy preliminar hacia 1994 durante la Conferencia Regional Preparatoria de la IV Conferencia Mundial de la Mujer. En la VII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe, celebrada en Santiago en noviembre de 1997 se aprobó el Consenso de Santiago que expresaba la intención de los países de abordar el tema de género en la políticas²¹. En ese documento, la Conferencia “propuso” acelerar la aplicación de la Plataforma de Acción aprobada en Beijing y en varios párrafos se refiere a la conveniencia y necesidad de adoptar el enfoque de género, aun cuando lo hizo en forma algo dispersa.²² En el año 2001 CEPAL publicó el primer estudio, aun muy general, sobre el tema de la institucionalización del enfoque de género. Todo esto nos da una idea del panorama aun preliminar que ofrecen estas iniciativas a escala regional. Pese a los esfuerzos que se adelantan falta recorrer algún trecho para que se entienda que la igualdad de géneros no es un asunto de interés solamente para las mujeres, sino que se trata de un objetivo de beneficio para la sociedad en su conjunto, cuya realización produce aportes efectivos en la economía y el bienestar social tanto como en la democracia.

2.3 Soportes teóricos generales indispensables

De entre las numerosas vertientes teóricas que directamente o indirectamente confluyen en la definición del apropiado marco conceptual que requiere la institucionalización del enfoque de género, podemos distinguir algunas cuya presencia es indispensable para el conocimiento y manejo adecuado de los componentes y del proceso de desarrollo de la estrategia, por parte de quienes tengan la responsabilidad de definirla y ejecutarla. Aun cuando en este documento no es posible desarrollar ampliamente estas exigencias, es necesario mencionar las mas significativas que son fundamentalmente: a) Los desarrollos vinculados y derivados a la Teoría de Género, b) el tema del Estado y las políticas públicas, y c) la discusión sobre el principio de Igualdad y sus implicaciones en la ciudadanía y los derechos de las mujeres. Se trata de un marco teórico extenso al que sólo nos referiremos muy brevemente.

a) Los desarrollos vinculados y derivados de la Teoría de Género.

²¹ Consenso de Santiago. Anexo 3. Informe de la séptima Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 19 al 21 de noviembre de 1997 (LC/G.2016(CRM.7/7)

²² Ver Anexo 3 donde aparecen recogidos los párrafos que en el Consenso de Santiago hablan de la adopción del enfoque de género.

De las dimensiones teóricas que requiere la iniciativa de institucionalización, esta es la más pertinente, tanto en sus componentes conceptuales y enfoques sociopolíticos, como en el conjunto de metodologías y herramientas técnicas a que ha dado lugar y que en conjunto forman un espectro de enormes potencialidades que crece y se perfecciona con gran rapidez. Su desarrollo se ha venido produciendo de manera vertiginosa desde el apareamiento mismo de la nueva concepción histórico cultural del concepto de género. Al presente, estamos ante un complejo panorama que nos ofrece una variedad terminológica creciente. No se trata sólo de hablar de género, sino de entender que otras expresiones como: enfoque o perspectiva de género, análisis de género, planificación de género, diagnósticos de género, igualdad de géneros, sesgos de género y otras, han aparecido, se han legitimado en gran medida y están sólidamente establecidas en el lenguaje y en la agenda de las recientes exigencias que se hacen a las políticas públicas tanto en los ámbitos nacionales como de los organismos internacionales de cooperación.

La perspectiva o enfoque de género. Representa el marco de referencia, si se quiere filosófico y científico, a partir del cual se crea una interpretación de la realidad que es sensible a las causas y efectos de las diferencias de género en el contexto de las sociedades y en las personas de uno u otro sexo. Es un enfoque crítico e histórico de la sociedad humana, profundamente enraizado en la reflexión feminista y orientado hacia una concepción del desarrollo y la democracia como procesos que deben estar centrados en los seres humanos con un claro fundamento ético cuyo valor esencial es la igualdad. Es un enfoque que sintetiza los aportes de múltiples disciplinas en una visión compleja de la realidad. Esto no significa que antes de la aparición de esta contemporánea Teoría de Género no se hubiesen producido interpretaciones de las conductas correspondientes a varones y mujeres. Toda sociedad y en todas las épocas ha desarrollado una perspectiva desde la cual interpreta la realidad. Lo que diferencia a las interpretaciones tradicionales de la que fundamenta la perspectiva de género tal como la conocemos actualmente, es que aquellas, a diferencia de la interpretación histórica reciente, han sostenido que los comportamientos de hombres y mujeres están determinados por razones biológicas.

La perspectiva de género, tal como plantea Marcela Lagarde²³, dio lugar a que nos hiciésemos preguntas sustantivas sobre la realidad vital de los géneros:

“¿En que medida la organización patriarcal del mundo y las condiciones femenina y masculina que genera, facilitan o impiden a las mujeres y a los hombres satisfacer sus necesidades vitales, realizar sus aspiraciones y dar sentido a sus vidas?”

“¿Cuál es la distancia entre el desarrollo personal y social de mujeres y hombres?”

“¿Cual es la relación entre el desarrollo y el avance de los hombres con respecto a las mujeres y de las mujeres respecto de los hombres?”

“¿Las relaciones de dominio y opresión entre los géneros y las formas de ser mujer y ser hombre en las condiciones patriarcales, favorecen el desarrollo social, el ejercicio de los derechos humanos y el mejoramiento de la calidad de vida?”

“¿Cómo se crean y se desarrollan los procesos históricos de las relaciones patriarcales entre los géneros, cómo cambian y cómo es posible crear un alternativa no opresiva?”

Desde el punto de partida de estas y otras interrogantes semejantes, la evolución disciplinaria se ha enriquecido en forma cuantiosa y ha dado lugar a las metodología y técnicas que en conjunto constituyen la estructura sobre la que se sostiene la posibilidad de la institucionalización del enfoque de género.

Entre ellas, que ya son numerosas, dos de las herramientas más cruciales son el Análisis de Género y la Planificación de Género las cuales, para su cabal comprensión y manejo, requieren desarrollos específicos que se abordarán en trabajos posteriores dado el carácter metódico y técnicamente especializado que exigen. También hay que señalar que otro elemento conceptual con importantes implicaciones en las prácticas transformadoras, es el empoderamiento, ahora vinculado a toda propuesta sobre género, como una dimensión indispensable. Pese a que no podemos referirnos a estos temas en forma completa, haremos algunas reflexiones introductorias sobre ellos para apoyar la cabal comprensión de su significado en los esfuerzos de institucionalización.

El Análisis de Género. Es una metodología de amplias y variadas aplicaciones soportadas por herramientas específicas. Se pueden distinguir dos grandes áreas de aplicación: a) Una que se dedica al estudio de textos para la detección de sexismo y sesgos androcéntricos en las leyes, en las políticas, planes y discursos de cualquier naturaleza, incluyendo el discurso de la

²³ Lagarde, Marcela: *La perspectiva de género*. Guía didáctica para el Curso Perspectiva de Género. Consejo Nacional de Población y Programa Nacional de la Mujer. Sub Secretaría de Población y Servicios Migratorios. México. 1999.

literatura, las artes y el de todas las ciencias. Este tipo de aplicación ha desarrollado muy acertadas herramientas analíticas que permiten determinar y corregir en los discursos, los lenguajes sexistas que consagran las desigualdades y los patrones de comportamiento y pensamiento que ellas acarrearán. b) Otra que se desarrolla principalmente como una dimensión del análisis de políticas, en la medida que persigue determinar la forma en la cual éstas afectan diferencialmente a hombres y mujeres en el propósito de demostrar que en sociedades segregadas por razones de sexo, las políticas no son neutrales con relación a tal segregación.²⁴ Este segundo tipo de aplicaciones constituye una vertiente de apoyo fundamental para los procesos de toma de decisiones vinculados a la formulación y puesta en ejecución de las políticas, en la medida que tales instrumentos sean capaces de asumir el impacto que las relaciones de género pueden tener en el apareamiento o solución de problemas y decidir en consecuencia, para obtener los mejores resultados en términos de igualdad. Esto es lo más importante de una intervención género inclusiva en políticas públicas, ya que como se plantea en los documentos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, no hay ningún país donde los productos o resultados de las políticas públicas sean iguales para hombres y mujeres. Las iniciativas que aparecen o se presentan como neutrales al género, es decir teóricamente equivalentes y que no hacen diferencias entre los géneros, por lo común sirven para mantener las desigualdades existentes, que el análisis de género pone de relieve.

Representa una metodología que puede ser empleada igualmente a escala nacional o comunitaria, para identificar áreas de acción donde aparezcan los sesgos de género que reflejen desigualdad o inequidad y para anticipar las consecuencias que puedan tener las iniciativas en las relaciones de género y así sucesivamente. En el contexto de la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas, el análisis de género es uno y no el único método que ha de emplearse en los análisis que se requieran y su uso debería ser integrado en las rutinas de planificación, que de hecho para tales fines debe ser garantizadamente estratégica.²⁵ Algunos aspectos claves del análisis de género son:

- La identificación de sesgos de género y similitudes entre hombre y mujeres y entre las propias mujeres, sobre todo en relación con el trabajo pagado o no, los recursos, las responsabilidades y la capacidad para intervenir en las decisiones.

²⁴ UNDP, Gender and Development Program: *Learning and Information Pack*. New York. 2001

²⁵ Woroniuk, Beth, Thomas, Helen and Schalkwick, Johanna: *Gender: the concept, its meaning and uses. A think piece*. Asociación Sueca para el Desarrollo Internacional. ASDI. Estocolmo. 1997

- La Evaluación de los patrones de cultura de género de la organización, la institucionalidad informal, incluyendo las “ideologías de género” de las propias mujeres²⁶ y en especial de la forma en la cual las relaciones entre hombres y mujeres estructuran las oportunidades, las necesidades y los beneficios.
- La Evaluación de las capacidades institucionales para implementar y avanzar sobre objetivos de igualdad. (Auditoría institucional de género).
- La Evaluación de los obstáculos y resistencias potenciales que puedan encontrarse en la iniciativa de institucionalización y posibles cursos estratégicos que haya que tomar para superarlas.

Existen actualmente diversos paradigmas metodológicos que orientan el análisis de género, aplicado a contextos de desarrollo a través de políticas, entre los cuales los más conocidos son:

- El marco analítico de Harvard centrado en el análisis de la división de trabajo
- El marco de la Unidad de Planificación del Desarrollo de la Universidad de Londres, conformado a partir de los aportes de Caroline Moser (Triple rol) y Karen Levy (institucionalización), conocido como el Marco DPU de la Universidad de Londres.
- La Matriz de Análisis de Género conocida por la sigla GAM (Gender Análisis Matrix), centrada en diferenciales de impacto de las políticas.
- El Marco de Igualdad y Empoderamiento de Sara Longwe
- El Marco de análisis de Vulnerabilidad y Capacidades (CVA)
- El Marco de Análisis centrado en las personas (POP. People Oriented Framework)
- El Marco de Análisis de las Relaciones Sociales

El conocimiento y aplicación de estos paradigmas analíticos, representa una importante reserva de posibilidades para descubrir los sesgos de género que dan lugar a las desigualdades en detrimento de los derechos de las mujeres. Cada uno de ellos encierra un conjunto importante de posibilidades y han creado un repertorio significativo de herramientas de uso extendido

²⁶ El concepto de “ideologías de género” ha sido claramente expuesto por Barbara Nelson y Najma Chowdhury en su obra *Women and politics worldwide*, publicado por Yale University Press, Londres/New Haven, en 1994. En esta obra las autoras señalan que las ideologías de género son teorías personales del poder que las mujeres construyen en sus subjetividades, según el modo como reaccionan ante la dominación masculina y la importancia que atribuyen a las diferencias de género. Una explicación más amplia sobre este concepto puede ser hallada en García Prince, Evangelina: *Derechos Políticos y Ciudadanía de las Mujeres*. Edición de GENDHU. Género, desarrollo, democracia y derechos humanos. Caracas, 1976

entre quienes tienen responsabilidades en los procesos de las políticas públicas. En el Anexo 3 hay una síntesis de los principales rasgos de los más comunes de estos paradigmas analíticos.

La Planificación de Género. Vinculada estrechamente al Análisis de Género, exige un enfoque de Planificación Estratégica y Moser es muy clara al respecto pues reconoce que la Planificación de Género debe ser vista no sólo como un proceso técnico, sino fundamentalmente político, lo cual es consecuencia de que todo lo que representa el enfoque de género y su aplicación como estrategia para el logro de políticas de igualdad, representa un desafío al *status quo* de la sociedad que durante siglos ha hecho de la dominación masculina elemento sustantivo del Ethos de la cultura. La planificación de género no puede obviar el asumir el conflicto como una de las posibilidades inscriptas en el escenario donde actúa.

Se alimenta en gran medida de los conceptos y elementos técnicos del Análisis de Género, que son operacionalizados en la acción planificadora. Esta operacionalización abarca: diagnósticos de género, formulación de objetivos de política género sensitivos, identificación de estrategias potenciales para la intervención y el resto de desarrollos que demanda el orden estratégico en esta materia, incluyendo las previsiones de monitoreo y evaluación.

Conviene advertir que la Planificación de Género tiene exigencia diferentes si se trata de planificar para un proyecto o para las políticas nacionales de desarrollo. Hay numerosos avances y experiencia en el primer caso, pero con la popularización de los Planes de Igualdad de Oportunidades²⁷ que se hicieron comunes sobre todo en la segunda mitad de los años 90, el avance ha sido significativo. Hay que reconocer la gran utilidad que para estos planes tienen las orientaciones metodológicas e instrumentales de la planificación para proyectos. Muchos y muchas especialistas aducen que los instrumentos o herramientas del Análisis y la Planificación de Género están muy influidos por las circunstancias reducidas que suponen los proyectos. En nuestro criterio:

“Esta crítica ha prosperado entre quienes tienen bajo sus responsabilidades planificar intervenciones de escala regional, sectorial o aun nacional, pero en nuestro criterio responde a una sensibilidad limitada para fertilizar los conceptos del Enfoque con el alcance de los espacios y variables donde es necesario adoptar los criterios de

²⁷ Los Planes de Igualdad de Oportunidades han tenido una interesante evolución que es en parte reflejo de las vicisitudes que han acompañado la discusión sobre un tema mayor como es el de la Igualdad. En América Latina y El Caribe y en alguna medida en los planes de algunas Comunidades Autónomas de España, los planes no siempre reflejaron una clara noción del principio de Igualdad. La evolución y variedad de los mismos ha llevado a que actualmente contemos en varios países de la región con Planes de Igualdad de Oportunidades, Planes de Igualdad y Planes de Acciones Positivas.

género. Los conceptos básicos son aplicables a cualquier escala, pero exigen otros instrumentos para el vaciado y análisis de la información y el planeamiento estratégico, en tal sentido ofrece múltiples posibilidades. Por otra parte, a la larga, los programas nacionales se ejecutan en los niveles de base. Una intervención nacionalmente planificada, sólo tiene sentido si se fundamenta en lo que ocurre en aquellos niveles".²⁸

Como puede observarse en el cuadro que se inserta mas adelante, las herramientas analíticas desarrolladas principalmente a partir de los proyectos de desarrollo, son perfectamente aplicables a contextos mayores incluyendo las políticas públicas y de hecho se han convertido en elementos indispensables para todo proceso que tenga que ver con las políticas cuando se formulan y ejecutan en una óptica género sensitiva.

HERRAMIENTAS ANALÍTICAS BÁSICAS DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN CONTEXTOS DE DESARROLLO

Roles de genero	<i>Asignaciones diferenciales y desiguales de funciones sociales a los hombres y mujeres</i>
El triple rol	<i>Rol reproductivo: procreación, atención o reproducción de la fuerza laboral y del marco cultural. Rol Productivo: Generación y provisión de productos y servicios para el sustento familiar. Rol comunitario: organizativo, de soporte, político.</i>
Condiciones de vida y posición social	<i>Condiciones de vida: Situación material Posición social: Status o situación jerárquica en el contexto social</i>
Necesidades e intereses Prácticos y Estratégicos	<i>Prácticos: aquellos vinculados a las condiciones de Vida Estratégicos: Aquellos vinculados a la posición social y grado de poder que involucra.</i>
Acceso y control sobre recursos	<i>Sobre recursos tangibles e intangibles. Políticos, económicos, de tiempo Acceso: abarca la capacidad de usar el recurso Control: abarca la capacidad de decidir sobre el uso, el resultado y la explotación.</i>
Beneficios	<i>Ingresos externos, Propiedad de bienes Necesidades básicas (alimento, vestido, diversión) Educación, Poder político/prestigio,</i>

Elaboración propia EGP

²⁸ García Prince. Ob. Cit

Hoy en día la discusión sobre la planificación de género esta fuertemente impregnada de los debates y propuestas que se producen alrededor de las estrategia de "género en el mainstream". Lo sustantivo es, sin duda, insertar la perspectiva y los criterios políticos, científicos y técnicos correspondientes, en la corriente principal de todas las instancias de toma de decisiones y de ejecución, a fin de poner fin a las iniciativas que tradicionalmente han estado centradas en el criterio de que se trata del tema, del programa o del proyecto de las mujeres. La planificación de género plantea las previsiones y acciones para que el resultado sea en beneficio de la igualdad con efectos integradores positivos para ambos géneros.

En este esfuerzo, la tradición teórica del análisis de políticas y de la planificación estratégica han sido soportes fundamentales, en aquellos países que se comprometen seriamente con el tema y uno de los aspectos en los cuales centra gran parte del éxito de sus propósitos tiene que ver con el desarrollo de indicadores género sensitivos, que en los últimos años han logrado un elevado nivel de perfeccionamiento y afinamiento como herramientas insustituibles en los proceso de monitoreo y evaluación de la ejecución de los planes.

Empoderamiento.

Muy estrechamente vinculado al desarrollo de la Teoría de Género y a las discusiones sobre la igualdad, el tema del Empoderamiento surgió como una perspectiva independiente en los años 70 y actualmente constituye un elemento central de las intervenciones que se realizan en políticas con perspectiva de género. Es un concepto que ha logrado legitimarse plenamente y se ha convertido en una exigencia obligada en los planes y procedimientos que acompañan la institucionalización del enfoque de género.

La evolución y amplia difusión que ha alcanzado, han colocado el empoderamiento en una situación privilegiada como elemento estratégico indispensable en cualquier intervención que tenga como propósito apoyar el crecimiento de las sociedades, de los grupos y de las personas. Hoy por hoy, por ejemplo, el Banco Mundial le da al empoderamiento un lugar de privilegio entre las estrategias que es necesario incluir en cualquier iniciativa dirigida a combatir la pobreza. En términos generales puede decirse que es de obligada consideración cuando se

trata de combatir cualquier tipo de exclusión. Es un aporte de las feministas del Tercer Mundo que creyeron ver en esta estrategia la posibilidad de poner fin a la exclusión.

En su evolución ha alcanzado numerosas variantes y metodología y está prácticamente incorporado en todos los paradigmas de institucionalización del enfoque de género como un elemento indispensable en las acciones dirigidas a los grupos con mayores desventaja. Los alcances del empoderamiento son múltiples. Se habla de tres dimensiones esenciales:

Personal: vinculada al desarrollo del poder personal, la autoconfianza, autonomía y capacidad para desarticular internamente los patrones de sometimiento o subordinación opresiva.

Interpersonal o de las relaciones con otras personas: en la cual el empoderamiento se vincula a desarrollar capacidad de influir o formar parte de las decisiones que afectan la relación.

Colectiva: Es una dimensión política del empoderamiento que se dirige a grupos para potenciar, en forma interdependiente, el manejo de las situaciones que les afectan y defender colectivamente sus derechos

Igualmente se habla de empoderamiento personal, económico, político y en otras dimensiones. El empoderamiento se ha universalizado teórica y metodológicamente, tal como lo mostró el hecho de que en 1995, el propio Secretario General de la ONU escribiera a propósito de la celebración de la Cumbre Social en Copenhague, que el gran desafío de nuestro tiempo es llevar a la gente desde el empobrecimiento al empoderamiento.²⁹ Esto ha hecho que el empoderamiento haya llegado a convertirse en un objetivo del desarrollo, ya que la discusión sobre el vínculo entre desarrollo y poder ha llevado a plantear este último como una dimensión concreta en la cual se expresa la autonomía y el cese de la subordinación. Por eso, y gracias al empuje del pensamiento feminista el tema del empoderamiento esta entre las dimensiones importantes a considerar en las estrategia de género.

²⁹UNDP. Kirdar, Üner and Silk, Leonard, Edit: *People: from impoverishment to empowerment*. New York University Press. N.Y. 1995

El empoderamiento contribuye a la expansión y expresión de las capacidades latentes en la personas para llevarlas a la situación de poder tomar control sobre las decisiones y acciones que afectan su vida. En términos generales puede decirse que genera en el individuo actitudes positivas para demostrar: a) habilidad para tomar conciencia de las desventaja; b) motivación y clara percepción de los beneficios personales y sociales que supone superar esas ventajas; c) voluntad y decisión para decidir e intervenir proactivamente a favor de sus intereses o los de su grupo o familia. Esto significa, que crea en la persona mayor libertad para decidir sobre las opciones que el o ella misma pueda crear en función de sus derechos e intereses. En el caso de las mujeres esto es de gran importancia, porque en la mayoría de las sociedades sus opciones son más limitadas que las de los hombres, por la falta de recursos de diverso tipo y porque su identidad de género las conduce a una condición estructuralmente dependiente de los patrones masculinos o más directamente de los propios hombres que son reconocidos consciente o inconscientemente con los portadores y dueños del poder. Este paradigma de impotencia de la mujeres y de relaciones de poder ante los hombres que dominan en muchos sentidos los escenarios privados y públicos, es parte de las culturas organizacionales por lo que el empoderamiento se ha convertido en una dimensión obligada del enfoque de género.

b) El tema del Estado y las políticas públicas

Aun cuando pudiera parecer demasiado general para formar parte de los aspectos que deben manejarse adecuadamente en una estrategia de institucionalización del enfoque de género, el tema de las políticas públicas se inserta en esta reflexión, por que las realidades muestran que es necesario conocer bien y considerar cómo son los procesos generales vigentes en cada país para la formación de las políticas cuando se trata de un propósito como el planteado que, como hemos dicho, generalmente desafía las ideologías, las normas y las prácticas establecidas.

Dejando a un lado, no por menos importante, las definiciones de lo que son las políticas públicas, conviene recordar que el proceso en cuestión se da en tres momentos principales:

Formación o definición; b) Implementación o ejecución y, c) Evaluación. Cada uno de ellos tiene exigencias específicas para hacerlos género inclusivos y esto es crucial en la estrategia general. En todo el cuadro del proceso, sobre todo en sus fases previas, se expresan de manera compleja diversas relaciones de poder. En procesos democráticos de formación de políticas públicas, que obedecen realmente a las necesidades de la población y que no aparecen por razones de Estado a veces sin conexión con las demandas sociales, la intervención de los grupos y sectores demandantes es lo que da legitimidad democrática a las políticas.

Por eso estimamos que el conocimiento de este proceso, su análisis y la intervención de los actores en su formación es un capítulo fundamental sobre todo en realidades como la nuestra donde la experiencia en la materia de la cual hablamos es tan incipiente. De hecho, como se verá posteriormente, fallas en alguna de los momentos del proceso de políticas públicas dan al traste con todos los esfuerzos en las políticas de igualdad.

Según Jaime Ferri Durá³⁰, las políticas (especialmente las gubernamentales) deben tener las siguientes características:

"i) Un contenido que explicita los resultados o productos, (out comes)".

"ii) Un programa que especifique en forma estructurada las acciones que corresponden a los propósitos de la política".

"iii) Una orientación normativa que exprese las finalidades y preferencias que quien decide, "conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir"

"iv" Un factor de coerción referido a la autoridad legal que inviste al actor gubernamental actuante"

"v) Una competencia social definida por los sectores sociales: individuos, grupos, instituciones que componen el campo de la acción gubernamental."

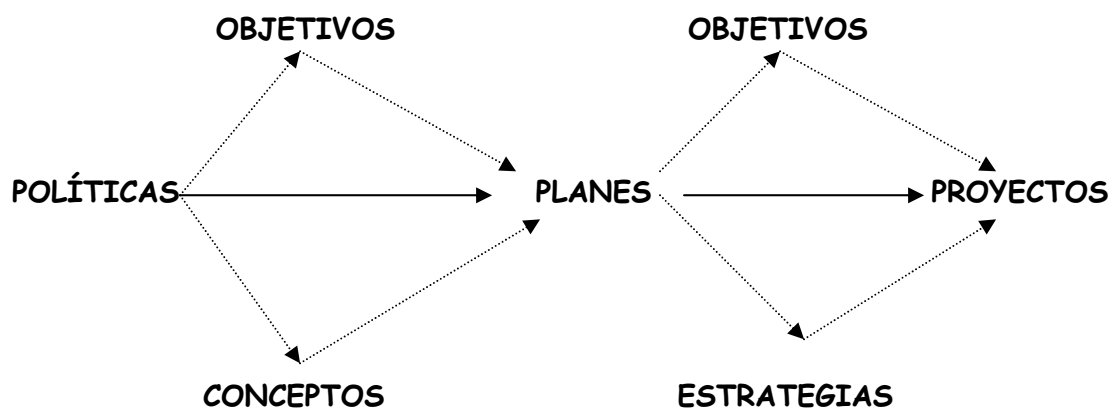
Las políticas públicas tienen que ver con decisiones políticas, técnicas, administrativas y también con definiciones doctrinarias, éticas y normativas; y en todas ellas hay que hacer presentes los criterios de género según hayan resultado del análisis de género de los contextos a los cuales estas políticas se dirigen. Los criterios de género, por otra parte forman parte de una complejidad en la cual otros criterios compiten por lograr mayor incidencia en la decisión involucrada en la política. Criterios técnicos, de

³⁰ Ferri Durá, Jaime: Políticas Públicas. Diccionario Crítico de las Ciencias Sociales. (on line) Universidad Complutense. Madrid. España

racionalidad política, administrativa, económica, criterios jurídicos y hasta de sentido común, se hacen presentes en estos procesos reclamando su lugar, lo cual debe ser considerado en todas las previsiones que exige el género en el mainstream.

El tema de las políticas en las estrategias de institucionalización del enfoque de género en las organizaciones del Estado es de importancia primordial por el papel que estas cumplen en todo el proceso de planificación o diseño de las acciones públicas, ya que ellas son la columna vertebral sobre la cual se construye una estrategia eficiente. Ellas proveen de conceptos y objetivos a los planes y éstos, de conceptos y estrategias a los programas y proyectos que se ejecutan. En la medida en que las políticas sean correctamente formuladas, su desarrollo en otros instrumentos de menor jerarquía que orientan las acciones, será más eficiente.

LA FUNCIÓN DE LAS POLÍTICAS EN LA PLANIFICACIÓN



La estrecha interconexión que se da en este proceso, que requiere sin duda una consideración más acabada, por los momentos nos orienta en el entendimiento de todo lo que supone la inserción adecuada de los criterios de género para tener los resultados que esperamos en materia de igualdad. Si las políticas no son género sensitivas no es posible esperar estrategias y proyectos que lo sean. Y si fuese el caso que determinados proyectos se diseñasen en el marco de políticas refractarias a los criterios de género, es casi seguro que su ejecución real enfrentará obstáculos poderosos.

De hecho, el tema de las políticas en general, exige capacidades teórico técnicas que se han venido desarrollando con gran especificidad y eficiencia en la disciplina conocida como "Análisis de políticas", que se define como "la actividad de crear conocimiento sobre y en el proceso de formación de las políticas".³¹ Esto significa que el Análisis de Políticas, como disciplina necesaria en la totalidad del proceso que éstas suponen y requieren para su mayor eficiencia, comprende una metodología que integra un sistema de pautas y procedimientos para crear, evaluar críticamente y comunicar conocimiento relevante sobre las políticas que apoye la solución de los problemas que su proceso pudiese mostrar.

Esta información que debería tenerse muy en cuenta en el proceso de las políticas públicas con enfoque de género, abarca cinco tipos mayores:

1. ¿Cuál es la naturaleza del problema?
2. ¿Cuales han sido los cursos de acción de las políticas en el pasado y cuales han sido sus resultados?
3. ¿De qué manera estos resultados han contribuido en la solución del problema?
4. ¿Qué otras alternativas de políticas están disponibles para enfrentar el problema y que resultados se estiman respecto a ellas?
5. ¿Qué alternativas deben ser ejecutadas?

La respuesta a estas cinco preguntas proporciona información sobre los problemas a los cuales se dirigen las políticas, su futuro, las acciones, el resultados y el desempeño de los instrumentos. Los procedimientos involucrados en la metodología son igualmente cinco: definición, predicción, prescripción, descripción y evaluación. Esta metodología es particularmente importante en el tema que nos ocupa, que ha sido tratado, como lo demuestran muchas de las propuestas disponibles a escala internacional, regional y nacional, desde una perspectiva que adolece de ausencia de visión sistémica pese a las tendencias maximalistas que se observan en algunas de ellas.

³¹ Dunn, William N., *Public Policy Analysis*, Prentice Hall, New Jersey, USA, 1994

Si bien se han hecho esfuerzos de evaluación y consiguiente corrección de algunas de estas fallas,³² persisten en las políticas públicas dirigidas a solventar los problemas vinculados a las desigualdades de género numerosos vacíos de contenido y procedimiento que no son monitoreados o evaluados sistemáticamente, lo cual permite que algunos errores e ineficiencias se sigan reproduciendo en su formulación y ejecución. Y es principalmente por esta razón por la que insistimos en la necesidad de dar atención mejor fundamentada, conceptual, metodológica y técnicamente a este aspecto.

c) La discusión sobre el principio de Igualdad y sus implicaciones en la ciudadanía y los derechos de las mujeres.

La palabra Igualdad ha tenido un significado esquivo en la historia. Como ha dicho Amelia Valcárcel³³ siempre produce cierto escozor. Ha resultado a la larga de la historia humana una idea, para muchos, incómoda. La discusión sobre el tema es antigua. San Pablo parece haber sido el primero en enunciarla dentro de la doctrina cristiana, pero su discusión en el campo de la filosofía se remonta a los Sofistas, quienes la enunciaron sin mucho éxito como lo demuestra la historia, que ha sido una historia de exclusiones por muchos motivos y entre ellos, pertenecer a uno u otro sexo, ha sido la más universal de las razones para fundamentar desigualdades sempiternas.

Es un tema amplio, fundamental para el problema que nos ocupa, ya que una estrategia de institucionalización del enfoque de género se dirige, nada más ni nada menos que a conmover los cimientos doctrinarios e ideológicos de la sociedad humana de los últimos cinco mil años, aproximadamente, en torno a este principio. No es este el espacio para desarrollar antecedentes ni curso de la historia de los esfuerzos

³² Como ocurrió por ejemplo con el cuestionario nacional remitido a todos los gobiernos por la División para el Adelanto de la Mujer de las Naciones Unidas, en la fase previa a la celebración de la reunión Beijing+5 celebrada en Nueva York en el año 2000, con el cual se intentaba una evaluación de los avances en la aplicación de la Plataforma de Acción, y cuyos resultados no se reflejaron coherentemente en el documento de recomendaciones aprobado en esa reunión.

³³ Valcárcel, Amelia: Sexo y Filosofía. Editorial Anthropos. Barcelona. 1991

humanos a favor de la igualdad en general o de la igualdad de géneros en particular, pero es necesario señalar aun cuando sea puntualmente, algunos de los avances que soportan el tipo de propuesta como la que nos ocupa.

El contexto en el cual se debate actualmente el principio de Igualdad abarca varias disciplinas: Filosofía Moral y Política, Filosofía Del Derecho, Doctrinas Jurídicas, y de Derechos Humanos. Y en cada una de ellas son variadas las tendencias y los criterios al respecto. La Filosofía Política proporciona conceptos fundantes de los cuales, de alguna manera, se nutre el resto de las disciplinas; y en su contexto actual no hay duda que las transformaciones que la reflexión ha registrado sobre todo desde el último tercio del siglo XX son esenciales como soporte para la aspiración de igualdad que han venido desarrollando algunos movimientos sociales como el feminismo.

El sentido que actualmente prevalece con relación a la igualdad deja claramente sentada la equivalencia humana al margen de las diferencias. Esto ha sido un golpe mortal al Ethos del sistema patriarcal, el cual fundamentó la desigualdad de géneros en las diferencias biológicas de varones y mujeres y a partir de ella construyó un sistema de practicas discriminatorias de las mujeres cuyo propósito era consolidar la subordinación en todos los planos. Nuevas concepciones sobre la Justicia, la Libertad y otros principios han puesto en entredicho las bases de la Modernidad construida sólidamente sobre los supuestos kantianos de una igualdad universal cuyo simple enunciado es razón suficiente para hacernos a todas y todos iguales. Las evidencias que muestra la realidad donde la igualdad nominal está muy distante de lo que ocurre en los hechos, han puesto en jaque el igualitarismo nominal.

La igualdad es actualmente un principio cuya interpretación filosófica y política esta mediada por el criterio de la diferencia, asunto que ha repercutido en el seno del feminismo hasta dar lugar a una prolongada discusión hasta el punto de separar dos tendencias: el feminismo de la igualdad y el feminismo de la diferencia.

El tema de la aceptación de la diferencia obliga a estar atentas y atentos a las diversas interpretaciones que se pueden originar desde ese supuesto, ya que pudiese ocurrir que aun con la aceptación de la validez de la diferencia, el patrón masculino puede continuar siendo dominante y representar el paradigma al cual hay que igualar. Se podría pretender que las mujeres en el esfuerzo de lograr la igualdad fuesen orientadas a lograr una igualdad respecto a patrones determinados por la perspectiva masculina. No sería un asunto de llegar a ser equivalentes a los hombres sino ser "como" los hombres. Catherine MacKinnon señala que el desafío de la igualdad no es solo lograr que las mujeres accedan a los derechos de los que han sido excluidas, sino que su propio patrimonio histórico identitario, su condición de género, sus valores, conocimiento, experiencia y prioridades, sean asumidas como una parte equivalente o del mismo peso que la masculina, en las realidades donde intervienen y sean consideradas con valor potencial para enriquecer el panorama del desarrollo humano. No es llegar a ser iguales en un mundo masculino que sigue excluyendo lo femenino, sino relevar lo femenino como otra voz, una voz diferente, como diría Carol Gilligan,³⁴ con derecho y poder equivalentes para expresarse y verse reflejada en los productos colectivos.

Por otra parte, la igualdad de hombres y mujeres con relación a derechos, responsabilidades y oportunidades, no puede ser tomada como un asunto exclusivamente de mujeres, pues afecta e involucra a ambos y es un asunto de derechos humanos, sin el cual no es posible hablar del desarrollo y democracia como procesos auténticamente centrados en los seres humanos. Esto convierte a la igualdad de géneros en un indicador y en una precondition para ambas situaciones. Tampoco hay que entender que la igualdad hace idénticos a unas y otros: son diferentes pero su sexo no determina sus derechos, obligaciones, ni sus oportunidades y en ellos su diversidad debe ser considerada cualitativa y cuantitativamente.³⁵

³⁴ Gilligan, Carol: *In a different voice*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. 1982

³⁵ Hannan, Carolyn: *FROM CONCEPT TO ACTION: GENDER MAINSTREAMING IN OPERATIONAL ACTIVITIES*. Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women. Technical Review Meeting Assessment of Gender Mainstreaming and Empowerment of Women In Sub-Saharan Africa. UN HQs New York March 2000

EL interés de las y los teóricos, como de las y los operadores y activistas en torno al tema de la igualdad de géneros, ha puesto en claro asuntos muy sustantivos que son claves para el tema de la institucionalización del enfoque de género. Por las limitaciones impuestas a este trabajo, que nos impiden desarrollar los alcances de la vital discusión que internacional e interdisciplinariamente se está dando en torno a la igualdad y otros temas conexos como los de equidad, igualdad de oportunidades, acciones afirmativas o positivas, derecho antidiscriminatorio y otros, nos concretaremos a señalar, a manera de síntesis los aspectos más significativos que en nuestro criterio y por las experiencias conocidas hasta el presente, son los que mejor pueden fundamentar una reflexión y propuesta para el tema de políticas de igualdad o políticas con enfoque de género:

- El principio de Igualdad tiene como principio complementario política y jurídicamente al principio de No Discriminación.³⁶
- No basta la Igualdad de Derechos o Igualdad Nominal o De Jure, la verdadera Igualdad es la que se produce en los hechos, como efectuación real de la Igualdad.
- La Igualdad de Hecho o Igualdad Sustantiva puede exigir la aplicación de Acciones Afirmativas o Medidas de Acción Positiva o también llamadas Medidas de Discriminación Inversa.
- La Igualdad de Oportunidades para ser efectiva debe ser claramente definida en sus alcances. Si la Igualdad de Oportunidades sólo se concibe como Igualdad de acceso

³⁶ En el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se establece el significado de "discriminación racial" como "toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basadas en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública". Esta definición ha inspirado otras como la que contiene la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW: En el artículo 1 se establece que "discriminación contra la mujer" denotará "toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera".

no garantiza la verdadera Igualdad. Para que la Igualdad de Oportunidades sea efectiva debe incluir las previsiones que garantizan simultáneamente igualdad de acceso e igualdad de resultados. Lo que quiere decir que la Igualdad de Oportunidades debe asegurar que todas y todos quienes tienen acceso al proceso que puede conducir al disfrute o ejercicio de un derecho humano consagrado, efectivamente contarán con los medios y recursos para alcanzar el fin contenido en el derecho en cuestión.

- Una auténtica política de Igualdad de Oportunidades exige el empleo de la Discriminación Inversa mediante la aplicación de las Medidas de Acción Positiva que son mecanismos de eliminación y/o corrección de discriminaciones y desigualdades, para potenciar el logro de la Igualdad Sustantiva.

Un tratamiento adecuado del principio de Igualdad y sus implicaciones en una sociedad orientada hacia valores androcéntricos es esencial cuando se quieren tener políticas realmente género inclusivas, ya que a menudo, se observan numerosas interpretaciones erróneas que pueden dar lugar al fracaso de las iniciativas de igualdad. Entre ellas las más comunes parecen ser:

- Que se entienda la Igualdad exclusivamente como Igualdad de Jure. Es el caso de los gobiernos que piensan que la sola existencia de las leyes de Igualdad (Igualdad de Jure) basta para tener los resultados en los hechos.
- Que se entienda la Igualdad como la creación de condiciones similares para hombres y mujeres en los hechos. Lo cual niega la posibilidad de dar respuesta a las especificidades de las necesidades e intereses de hombres y mujeres.
- Cuando crea normas dirigidas a garantizar la Igualdad con base en una pauta o criterio masculino o que responde a intereses, necesidades u objetivos masculinos, lo cual excluye automáticamente la consideración de la diferencia. O cuando disminuye el valor pertinencia legitimidad de los puntos de vista, criterios o intereses femeninos.

- Cuando la norma o el programa no crea condiciones que permitan articular los mundos público y privado que conduzcan a reconciliar las actividades propias de la vida familiar con la vida en los espacios públicos (trabajo, comunitario, político).
- Cuando la Igualdad no se refleja coherentemente en la estructura de poder y de toma de decisiones.
- Cuando vulnera la libre elección.
- Cuando la política de Igualdad tiene menos prioridad como política.
- Cuando bajo la existencia de la política, las crisis afectan más a las mujeres que a los hombres.

El tema de las políticas con enfoque de género tiene además exigencias más estructurales dentro del marco institucional general del Estado, que plantean la necesidad de darles adecuada jerarquía y posición coherente e integrada dentro del espectro de las políticas estatales, tal como aparece en el Anexo 5.

Por otra parte la Igualdad es un punto capital cuando se habla de ciudadanía, ya que ésta es definida por el ejercicio efectivo en los espacios públicos, de los derechos y deberes que el ordenamiento jurídico de una sociedad prescribe para los hombres y mujeres bajo su alcance político. Casi todas las constituciones de los países democráticos establecen la Igualdad como uno de los principios fundamentales de la ciudadanía, entendida como igualdad ante la Ley, que es decir igualdad en los derechos consagrados jurídicamente. De manera tal que en el proceso de definición de las políticas estatales o gubernamentales hay que considerar las implicaciones que para la equivalencia ciudadana de hombres y mujeres tienen las reflexiones sobre la igualdad de géneros. Los derechos en su conjunto son el contenido mismo de la ciudadanía que es un concepto histórico. Tales derechos consagrados son capacidades garantizadas y respaldadas por el Estado para dotar a las y los ciudadanos de fundamentos legales para actuar frente a los poderes y organizaciones del Estado.

La capacidad -el derecho- en si misma no supone automáticamente su ejercicio. La acción efectiva de ejercer los derechos es lo que algunos denominan ciudadanía sustantiva y otros ciudadanía activa.³⁷ Esta es una concepción que se opone a la consideración nominal de la

³⁷ El tema de la ciudadanía activa, al que no podemos dedicarnos en forma suficiente en este ensayo, constituye hoy por hoy uno de los capítulos más importantes de la filosofía política, fuertemente

ciudadanía como un status meramente formal, establecido en la norma sobre la base de ciertos criterios de inclusión y exclusión y que está refrendado por el Estado. Se trata de una concepción de la ciudadanía como una práctica y en este sentido, es evidente que el ejercicio real de la ciudadanía por parte de las mujeres es un indicador destacado de la existencia de una igualdad de hecho. Para las mujeres, su progreso en: a) la "ciudadanía civil", vinculada a la libertad y los derechos de propiedad y los vinculados al parentesco, filiación, nombre, residencia y semejantes, b) en la "ciudadanía política" expresada en los derechos a elegir, a ser electa y a organizarse políticamente, c) en la "ciudadanía social", relacionada con la educación, la salud, la seguridad, la cultura, y d) la "ciudadanía económica" relacionada con el empleo, salario, agremiación, etc., han sido expresión de los avances y obstáculos en el plano de la Igualdad.

3. Requerimientos de una estrategia para la institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas.

Hemos señalado que el objetivo de la institucionalización, su propósito principal es la igualdad y la estrategia es colocar los criterios de género en la corriente principal de las decisiones, lo que llamamos género en el mainstream. Para lograr este propósito es necesario considerar los requerimientos que esta tarea supone en varios contextos y las dificultades que es necesario enfrentar, ya que se trata de un proyecto, fundamentalmente de naturaleza política y de largo plazo, con exigencias igualmente políticas y técnicas.

Pese a los excelentes desarrollos alcanzados en las tecnologías de este tipo de estrategia, los beneficios para las mujeres aun no son todo lo concreto que deberían ser, en proporción a los esfuerzos. La naturaleza de los asuntos (*issues*) de género es compleja, tienen un alto grado de impregnación política e ideológica y reciben la carga de la diversidad de las concepciones y demandas de los numerosos grupos de interés (*stakeholders*) que actualmente, en cualquier sociedad, activan en torno al propósito de lograr políticas de igualdad.³⁸ También influye el hecho de que en la mayoría de las organizaciones hay fuertes resistencia al mainstream de género. Tal como señalamos en apartes anteriores este es un tema ampliamente

influida en la actualidad por las ideas de Hanna Arendt, quien en una de sus obras fundamentales, "La condición humana", planteó con acierto y claridad el poder de construcción de lo público a través del ejercicio de la ciudadanía activa, que en su criterio es, en su más exacto sentido, indisoluble de la deliberación colectiva, del juicio político y de la acción política.

³⁸ Términos como "*issue*" o "*stakeholders*" cuyas traducciones aparecen en el texto forman parte de la literatura que comúnmente circula internacionalmente sobre este tema, por eso los hemos incluido entre paréntesis.

documentado, que demuestra que tales resistencias sean evaluadas y consideradas en las acciones a desarrollar.

Las tensiones que supone este proceso generalmente hace que se planteen serios desequilibrios entre el avance en leyes, planes y otros instrumentos de política, incluso en producción de abundante data sobre desigualdades, que no se traduce en beneficios visibles o que son limitados, sin cambios realmente sustantivos en las estructuras más potentes que preservan la discriminación contra las mujeres. Esto es en parte debido al hecho de que las transformaciones al interior de la dinámica cotidiana de las practicas y la cultura institucional, o no se atiende o se hace de manera lenta o ineficiente. Esto da gran relevancia a las presiones políticas externas para lograr que internamente las culturas organizacionales, las practicas y las actitudes personales al interior de las instituciones cambien efectivamente.

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

1. Requerimientos metodológicos generales
2. Definición de criterios fundamentales en materias críticas
3. Áreas de intervención para la institucionalización
4. Cambios probables que supone el proceso.
5. Capacidades necesarias para institucionalizar el enfoque de género
6. Diagnóstico y enfrentamiento de las resistencias

a) Requerimientos metodológicos generales: La institucionalización exige un enfoque estratégico de manera definitiva, dado el carácter desafiante y el cambio cultural que en última instancia se propone. Esto significa que para la operación es necesario crear diversas factibilidades. No basta tener, como a veces se piensa, la factibilidad económica, es necesario considerar otras. En síntesis, las factibilidades a tomar en cuenta son: factibilidad política, factibilidad financiera, factibilidad Administrativa y factibilidad socio cultural

La factibilidad política tiene que ver con algunos hechos entre los cuales podemos mencionar:

- i) la existencia de una auténtica voluntad política de avanzar sobre la iniciativa de institucionalización
- ii) la existencia de un nivel de consenso suficiente entre los actores con capacidad directa o indirecta de legitimar las decisiones sobre el avance de las acciones,
- iii) canales suficientes de expresión de los sectores afectados por las decisiones para intervenir democráticamente en el proceso de formación de las decisiones, y
- iv) liderazgo eficiente.

La expresión de la voluntad política es el requisito fundamental para desarrollar una perspectiva de género en las acciones políticas de gobierno. Por ello, es indispensable, como primer paso, crear espacios y oportunidades para el diálogo al más alto nivel jerárquico. Sólo desde la voluntad política se pueda asegurar la mayor permeabilidad de la institucionalización de género en la estructura y funciones de las organizaciones públicas. La voluntad política debe tener, por tanto, expresión concreta al más alto nivel y en términos de un instrumento formal de consenso que cree la directriz inductora de las acciones en las instituciones. A menudo confundimos la retórica sobre la intención, con la auténtica voluntad política. Esto, infortunadamente, es común, en la región. La pura declaración de la o del funcionario u oficial del más alto nivel no representa factibilidad política por parte de las instancias decisivas. Por otra parte, la factibilidad política tiene que estar determinada por la existencia de una negociación con los grupos de interés o *stakeholders* que pueden crear trabas o viabilizar las decisiones que animarán el proceso y con los sectores que intervienen en la toma de decisiones que da sanción de legitimidad a la política. Esta es la esencia misma de la racionalidad del enfoque estratégico que ha de tener la institucionalización. También es necesario considerar que una iniciativa como la que nos ocupa tiene entre sus exigencias políticas la de un liderazgo eficiente, comprometido, transformacional y estratégico de quienes tengan a su cargo la conducción del proceso. Esta es una materia para líderes, no para funcionarios o funcionarias tradicionales, sin compromiso o con compromisos de otra naturaleza. Finalmente dentro de la factibilidad política es necesario

asegurar la continuidad de las iniciativas y su sostenibilidad en el tiempo por que se trata de un proceso para el largo plazo y no una ejecutoria para ser iniciada y consolidada en pocos años.

La factibilidad económica, está determinada por la provisión suficiente y sostenida de los recursos financieros que permitirían dar continuidad y progresión planificada al esfuerzo, para evitar los saltos cualitativos, retroceso y parálisis que colocarían de nuevo a la iniciativa inicial en etapas anteriores. Supone así mismo la determinación de una racionalidad en la administración de tales recursos a fin de garantizar su aplicación productiva y eficiente.

La factibilidad administrativa, abarca previsiones en varios renglones que tienen que ver con las capacidades físicas, humanas, procedimentales y gerenciales. Cada una de ellas representa un renglón especializado de los cuales, sobre todo en nuestro medio, hay que mirar con gran atención las capacidades humanas disponibles para la instrumentación de la estrategia y sobre las cuales hay en este caso grandes exigencias por la complejidad de la materia, su novedad y por los soportes de conocimiento que requiere en lo conceptual, metodológico y técnico.

La factibilidad socio cultural tiene que ver con la definición de una vía de entrada (entry point o entry strategy) que neutralice hasta donde sea posible las resistencias de los marcos culturales externos e internos para no generar posibles irritaciones o conflictos. Acá la negociación tiene igualmente un papel crítico.

b) Criterios que conviene tener claramente definidos. La puesta en marcha de una estrategia como la que comentamos exige que la toma de decisiones esté firmemente articulada a criterios claros en las siguientes materias:

- b1) Sólidas bases conceptuales (lo teórico)
- b2) Principios doctrinarios (lo ideológico)
- b3) Bases normativas (lo legal, formal, jurídico)
- b4) Metodologías y técnicas (lo procedimental y lo operativo)
- b5) Soportes administrativos (cuadros idóneos)

b1) Lo primero que aparece como un asunto indispensable y sobre lo cual no nos extendemos porque ya ha sido suficientemente discutido en apartes anteriores es que resulta necesario

contar con sólidas bases conceptuales que den cuenta de los fundamentos teóricos que habrán de exigir las decisiones y operaciones sobre este campo tan especializado.

b2) Parte de lo que define las orientaciones tiene que ver directamente con criterios que bordean los principios doctrinarios. Estamos hablando de Igualdad, Justicia, Derechos Humanos, Ciudadanía, cuyo desarrollo contiene dimensiones éticas indudables y perfiles políticos consecuentes y sobre los cuales debería haber al menos acuerdos básicos sobre lo que deberá entenderse por ellas en las propuestas, dado que algunas de ellas tienen un carácter normativo.

b3) Las bases normativas son indispensables para crear el soporte formal /legal de los alcances de la intervención y que definan los fundamentos formales de la autoridad a cargo y las entidades involucradas, las obligaciones, la rendición de cuentas y los alcances de las acciones.

b4) Una clara definición de las metodologías y las técnicas a emplear en las operaciones y procedimientos representa un seguro contra la improvisación y una garantía de calidad y economía en las iniciativas,

b5) Los soportes administrativos con los cuales se cuenta para avanzar en la implementación de la estrategia, especialmente los referidos a cuadros expertos que ésta requiere.

c) Áreas de intervención para la institucionalización:

De todas las reflexiones anteriores se puede deducir claramente que las áreas de intervención de la iniciativa de sensibilización y alineamiento institucional con los criterios de género, posee una perspectiva global. Sin embargo pueden ser destacadas las siguientes áreas principales:

- Los procesos organizacionales: Tanto los procesos gerenciales a niveles bajo, medio y alto, como los procesos operativos y las prácticas que tienen contacto directo con las y los usuarios de los servicios o bienes que produce la organización o institución.
- Los Instrumentos legales y normativos.
- Las Políticas, cualquiera que sea su nivel de expresión.
- Los Planes, Programas y proyectos de desarrollo económico, social, político, cultural, ambiental, etc. (Algunos de los cuales por si mismos pueden tener el carácter de una política)
- Los procedimientos que se practican

En dicha intervención toma en cuenta todos los aspectos contenidos, lo cual obliga a realizar en cada uno de ellos las revisiones y ajustes en sus respectivas acciones de Formulación, Adecuación institucional, Adecuación operativa, Monitoreo y Evaluación

d) Cambios probables que supone el proceso.

Para estimar adecuadamente los alcances de una estrategia de institucionalización hay que entender que su desarrollo supone cambios en diferentes órdenes que deben ser progresivos, coordinados y sostenidos y entre los cuales cabe mencionar:

Cambios en el marco de políticas.

Cambios en la cultura organizacional.

Cambios en los marcos conceptuales

Cambios en los procedimientos y en las prácticas.

Cambios en las categorías de clasificación.

Cambios en las categorías de evaluación.

Cambios en los criterios de definición del perfil y selección de personal.

Cambios en los productos

Cambios en los métodos de mercadeo.

- *Cambios en el marco de políticas.* Tanto internas o propias de la organización, como aquellas de carácter general que representan mandatos de largo alcance y que van dirigidas a contextos mayores, tales como leyes sectoriales o leyes marco, aparte de las normas reguladoras específicas del sector que tenga a su cargo la autoridad y responsabilidad de la implementación de la estrategia.
- *Cambios en la cultura organizacional.* Uno de los elementos claves para tratar con los aspectos que tienen que ver con las prácticas y las actitudes de las personas involucradas en la ejecución, respecto a lo que supone colocar el género como referente en sus propios desempeños o tareas. Se trata de sembrar otros valores, otros patrones, paradigmas y referencias para la interpretación y evaluación ética de los acontecimientos, de las personas, de lo que es apropiado o no para hombres y mujeres bajo determinadas circunstancias.

- Cambios en los marcos conceptuales Éstos brindarán las definiciones con las cuales van a ser interpretados los hechos concretos, las relaciones y articulaciones entre fenómenos, personas y procesos.
- Cambios en los procedimientos y en las prácticas. Son los que hacen sustantivas y concretas las pautas institucionales en las organizaciones. Estas prácticas y procedimientos no son neutrales respecto al género, a pesar que puedan estar revestidas de una impecable apariencia de neutralidad. La amplia investigación que se ha desarrollado en estos últimos años sobre la gerencia, por ejemplo, y los sesgos de género que presentan sus prácticas, demuestra en forma definitiva no sólo la existencia de estilos diferentes de gerenciar en mujeres y varones, sino la prevalencia de referencias androcéntricas en lenguajes, sistemas, procederes y otros asuntos vinculados.
- Cambios en las categorías de clasificación. Tanto de los fenómenos como de los grupos o de las personas, de las necesidades y de los intereses de las y los usuarios de las organizaciones, porque también reflejan concepciones de género dominantes. Un claro ejemplo de lo que aquí se señala es el caso de la seguridad y salud industrial y la clasificación de los riesgos en determinados trabajos para mujeres y hombres trabajadores. Generalmente los riesgos son calculados sobre la base de patrones masculinos.
- Cambios en las categorías de evaluación. Éstas también expresan los patrones de género como lo demuestra la universal exclusión que se hace del trabajo doméstico que desarrollan las amas de casa de la categoría trabajo, o la generalizada ubicación de las mujeres entre los grupos vulnerables de manera generalizada, o la exclusión de los asuntos públicos que se hacía hasta hace pocos años, de la violencia contra la mujer, por pertenecer a la esfera de los asuntos privados o lo que aun ocurre en las organizaciones con el acoso sexual.
- Cambios en los criterios de definición del perfil y selección de personal. Donde a menudo las exigencias o atributos que se señalan tienen un claro acento masculino.
- Cambios en los productos. Sean bienes o servicios también tiene una marca de género. Un ejemplo clarísimo de este sesgo lo demuestra la industria farmacéutica donde la asignación de recursos para investigación sobre anticoncepción, en particular para la tecnología anticonceptiva para el hombre es extremadamente reducida en relación con la

proporción que se destina en este mismo rubro a la investigación para la anticoncepción en mujeres.

- Cambios en los métodos de mercadeo. Generalmente estos métodos consagran la visión estereotipada de las mujeres como operadoras domésticas, objetos sexuales o madres excluidas del ámbito público.

e) Las capacidades necesarias para institucionalizar el enfoque de género.

La complejidad de las exigencias que supone el diseño y puesta en marcha de la estrategia que nos ocupa supera con creces lo que hemos abordado en este documento cuyo carácter es meramente preliminar. Sin embargo no podemos dejar de mencionar entre los asuntos generales el tema de las capacidades concretas que deben ser colocadas en función de la iniciativa. De las muchas que se requieren como hemos visto, es necesario mencionar el mecanismo y el organismo rector a cargo de la responsabilidad sobre las decisiones competentes.

Desconcentración y Descentralización.

En la mayoría de los países esta responsabilidad ha tocado a los organismos nacionales de la mujer: Ministerios, Consejos Nacionales, Institutos Nacionales, Direcciones, etc. Por si mismo este es un tema que proporciona abundante material y estímulo reflexivo para un trabajo especializado, el cual por ahora no podemos abordar. En todo caso y dejando para otra oportunidad la consideración detallada del asunto de los organismos y mecanismos a cargo de las políticas dirigidas a las mujeres o de las políticas de género, podemos decir que un organismo nacional de la mujer es insuficiente para ésta u otra tarea en beneficio de la igualdad de géneros, cualquiera que sea la perspectiva que asuma respecto al tema, si no crea un mecanismo desconcentrado y descentralizado que amplíe sus fronteras efectivas de intervención.

Esto es lo que nos permite distinguir al organismo, como ente singular rector /coordinador de las políticas y con alcance nacional en lo que corresponda al Poder Ejecutivo, del mecanismo, representado por el conjunto desconcentrado y descentralizado de los órganos de los poderes públicos, que tienen la capacidad de ejecutar directamente las acciones. Es evidente que la conformación del mecanismo desconcentrado requiere soporte en políticas explícitas que

garanticen que los organismos involucrados responden a lineamientos de política compartidos y adaptados a las especificidades sectoriales de cada uno de ellos. De la misma manera, el mecanismo en su modalidad descentralizada puede tener expresión en: a) unidades descentralizadas dependientes del organismo nacional, lo cual para muchos países resulta costoso, o b) expresarse en los organismos de los gobiernos regionales y locales, los cuales conviene que conozcan, manejen o se incorporen a las políticas nacionales de mayor alcance, respetando en cada caso la autonomía que les consagran las leyes y las especificidades regionales en materia de demandas y necesidades. Tanto la desconcentración como la descentralización exigen del organismo nacional habilidades y capacidades políticas decisivas en materia de coordinación y negociación.

El no cumplimiento de estas dos esenciales condiciones -desconcentración y descentralización- entre otras relacionadas con capacidades insuficientes en otros planos, es lo que ha determinado las fallas profundas que se observan en numerosas instituciones de esta naturaleza, no sólo en América Latina y El Caribe. Actualmente las y los especialistas han comenzado a poner más atención en el análisis de los procesos incompletos que han llevado a muchos organismos nacionales de la mujer a una virtual “ghettización” de la problematización pública de las necesidades de las mujeres, lo cual es totalmente opuesto a lo que busca una estrategia de género en el mainstream para su institucionalización en la acción de los poderes públicos.

Otras capacidades a tomar en cuenta.

Entre las capacidades que deben cultivarse de manera esencial en un organismo a cargo de la institucionalización aludida, son indispensables:

- Conocimiento y habilidades teóricas, técnicas y operativas suficientes y apropiadas en los cuadros de gestión.
- Claro y apropiado deslinde filosófico y doctrinario respecto a lo que implica la igualdad de géneros en todos sus alcances.
- Gerencia Estratégica de la iniciativa.
- Disponer del apoyo efectivo de redes gubernamentales y no gubernamentales y amplios vínculos interinstitucionales
- Contexto institucional y marco de políticas explícitos, eficientes y apropiados para el logro del propósito de Igualdad.
- Respaldo político, económico y social.
- Continuidad y sostenibilidad en el tiempo

Por otra parte, conviene señalar que ya nadie piensa que los organismos y mecanismos a cargo de las políticas dirigidas a las mujeres pueden por si mismos dar respuesta a las demandas y necesidades que plantean las políticas dirigidas a elevar la situación y condición social de las mujeres, sin la intervención del llamado Tercer Sector, es decir, de la sociedad civil organizada que actualmente es indispensable y además es demostrativa del clima democrático que exige la gestión. El papel de las organizaciones y del movimiento de mujeres ha sido fundamental en el avance que se ha alcanzado en las políticas públicas en todo el mundo, por lo cual su presencia es factor estratégico y elemento de control y contraparte en las actividades de los poderes públicos.

f) Diagnóstico y enfrentamiento de las resistencias: Aparte del muy generalizado miedo al cambio que actúa como una resistencia casi universal en todos los procesos de transformación de las organizaciones, se ha logrado detectar las resistencias que como estrategias burocráticas aparecen en procesos como el que estamos describiendo. Las resistencias en si mismas son obstáculos, pero no todos los obstáculos son resistencias como veremos posteriormente al referirnos a los problemas que deben ser resueltos en el caso venezolano.

En términos generales algunos de los más comunes problemas que se enfrentan en estos procesos son:

- Mala comprensión o no comprensión del significado de la institucionalización o transversalización (como también se denomina en algunos contextos esta iniciativa) de género.
- Falta de voluntad política
- Reducir la igualdad de género haciéndola sólo equivalente a antidiscriminación o a igualdad ante la ley.
- Identificar perspectiva de género con «temática de mujer» y exclusión de perspectivas sobre los hombres.
- Ausencia o incompreensión de la necesidad de contar con nuevos canales para consulta y cooperación, para hacer efectivos los cambios de

procedimientos, cooperación y el trabajo coordinado entre diferentes instituciones.

- Escasas capacidades o inexistencias de experiencia o tradición de investigación para desarrollar las herramientas y técnicas que sean necesarias

Pero a estos obstáculos generales se suman las resistencias propiamente dichas. En este sentido conviene anotar que UNICEF ha planteado la existencia de una Agenda Escondida de Resistencias Burocráticas, que recoge diversos tipos de discriminación de la cual son objeto las iniciativas de igualdad en instituciones públicas y privadas. Las investigaciones sobre los comportamientos de las burocracias en relación con estas políticas demuestran, como hemos señalado en apartes anteriores, que privilegian los intereses masculinos, como expresión de los marcos culturales que están presentes en las organizaciones.

“Este es un fenómeno para el cual hay que prepararse con estrategias adecuadas, tal como ya lo señaló Moser al plantear la necesidad de que el proceso de planificación de género prevea estrategias para la adopción del enfoque de género en los aparatos administrativos. Estas estrategias o puntos de entrada como los llama UNICEF, son tan importantes como todos los cálculos y análisis precedentes, que por sí mismos, por muy calificadamente que se hayan cubierto, no garantizan el propósito de incorporar los criterios en las instancias a cargo de las ejecuciones programáticas.”³⁹

Por lo general cuando se hable de resistencias se citan las identificadas por UNICEF que mencionaremos brevemente:

Negación: Basada en la negación absoluta de la existencia de la discriminación o de sesgos o brechas de género.

Inversión: Se responsabiliza de la exclusión es colocada en las propias mujeres.

Dilución: Se admite la existencia de ciertas brechas pero se niega que haya una razón vinculada a discriminación de los hombres contra las mujeres o las niñas.

Selección: Preferir programas que estén enfatizados en bienestar y los *issues* de género son omitidos en la selección.

Subversión: Toma en cuenta los *issues* de género de forma tal que no signifiquen mayores progresos

Archivar: Se trata de posponer, olvidar o detener las acciones, las cuales se "engavetan.

Retórica: Verbalización entusiasta de la iniciativa, sin consecuencias concretas.

³⁹ García Prince, Evangelina: Igualdad de Género y Desarrollo Humano Sostenible. Citado

Compartimentalización: Asignar el tema a una oficina que carece de conexión o influencia.

Simbolización: (En inglés "Tokenism"). Esta tener una mujer que es la prueba de que se están tomando en cuenta los asuntos de género y que las mujeres son consultadas.

Investigación: Se invoca la necesidad de conocer más y mejor el problema antes de decidir.

A estas estrategias de resistencia UNICEF sumamos las de argumentar el derecho de la autodeterminación o de la relatividad cultural, la de invalidación metodológica y técnica, por complejidad técnica y/o costos de aplicación y la de feminización de la expertise, que deja a las mujeres exclusivamente el asunto de la igualdad, lo cual niega la posibilidad de la visión integral.

El enfrentamiento a las resistencias burocráticas, exige que cada caso de las resistencias diagnosticadas la conformación de una estrategia adecuada. En todo caso se necesitan: estadísticas sobre las brechas de género; documentación sobre procesos de discriminación en todos los órdenes; mostrar consecuencias de la discriminación tanto en las personas como en el logro de los objetivos del desarrollo; tener proyectos alternativos; llevar permanentemente la atención a los asuntos de género cuando se pretenda relegarlos o se omitan; hacer de las mujeres "símbolos", aliadas; apoyar las investigaciones y argumentar que no son excluyentes con respecto a acciones que pueden adelantarse.

II

LA SITUACIÓN DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. EL CASO DE VENEZUELA.

1. Evolución de las iniciativas de institucionalización del enfoque de género.

Los países de América Latina y El Caribe y del mundo, mantuvieron hasta hace muy pocas décadas una fuerte exclusión de los asuntos relacionados con la población femenina del campo de las políticas públicas.

En verdad, el surgimiento y plenitud internacionalmente alcanzado por las políticas públicas es relativamente reciente. Este proceso estuvo en gran parte determinado por el auge de las macro estructuras del Estado que potenció su capacidad de intervención, por la creciente presencia del gobierno en la vida pública, por la existencia de un ampliado aparato burocrático, por la incorporación de los sectores laborales a la acción política, por los avances en los derechos sociales y por la existencia de múltiples grupos de interés organizados que crearon demandas y presiones desde la sociedad civil, el aparato productivo y el sistema político, sobre los poderes públicos.

Aun antes de que las políticas estuviesen consolidadas e incluso ya legitimadas como valiosos e indispensables instrumentos de la dinámica del Estado, la tradición de los asuntos públicos mantuvo a las mujeres y a sus necesidades, excluidas de cualquier mención en sus intereses y prioridades, con excepción de algunos señalamientos en la materia de salud, que tenían que ver con su función reproductiva.

Pese a que aun no contamos con suficiente información elaborada sobre la historia y evolución de las políticas públicas o de las disposiciones estatales en relación con las mujeres desde los mismos orígenes de los Estados nacionales en la región, la información de la que se dispone indica que la existencia de las disposiciones dirigidas a las mujeres, ha tenido una trayectoria semejante a lo que aconteció en Venezuela.

La evolución del caso venezolano.

Si damos una ojeada a la historia de los ordenamientos jurídicos de la nación venezolana desde su fundación hasta mediados del siglo XX, incluyendo los discursos de los próceres de la nacionalidad, las primeras constituciones venezolanas y los decretos presidenciales más cercanos a lo que hoy identificaríamos como un instrumento de política pública, encontraremos que dos menciones sobresalen: la “educación de las niñas”, y el tema de la maternidad. La “educación de las niñas” fue tratada específicamente, no por las mismas razones por las que actualmente en el enfoque de género se reclama para las mujeres un tratamiento específico y meliorativo de sus necesidades, sino por las razones contrarias: para marcar las diferencias de género en sentido disminuido, excluyente y restrictivo de la educación dirigida a las personas de sexo femenino. El tema de la maternidad y las obligaciones del Estado frente a ella, es uno de los capítulos mas reveladores de la historia de las exclusiones que hemos sufrido las venezolanas en la acción pública. Por una parte, ha sido la única mención sostenida respecto a las mujeres en los discursos del Estado venezolano vinculados con sus obligaciones frente a la población; y por la otra, la consideración del tema de la atención a la maternidad, osciló entre, o exaltarla como fuente de utilitaria e instrumental de la fortaleza del país, cuando fue necesario que las mujeres “hicieran labor de patria dando hijos sanos a Venezuela” para poblar sus desolados territorios, o catalogarla en el rubro de las dolencias y otros temas semejantes en las obligaciones sanitarias públicas.

Quizás una de las primeras noticias que se tenga de esta forma de abordar los asuntos de las mujeres sea el hecho concreto de que, cuando el General Juan Vicente Gómez, uno de los dictadores del pasado siglo XX venezolano, creó en 1909 la Comisión de Higiene Pública mientras estaba constitucionalmente encargado de la Presidencia de la República, el decreto correspondiente señalaba entre las funciones de dicha Comisión, lo siguiente:⁴⁰

⁴⁰ Estos datos corresponden a una investigación que ha venido realizando la autora sobre las políticas dirigidas a las mujeres en el contexto de las iniciativas del Estado venezolano desde sus orígenes.

Artículo 2º.

... IV. Adelanto de la higiene social: profilaxis de la tuberculosis, alcoholismo, avariosis, puericultura y protección de la mujer y el adulto”.

Tal como señala la autora del presente ensayo en un trabajo que viene realizando sobre estos temas:

“Este texto revela la diferencia que se hacía entre la mujer y el adulto, confirmando explícitamente el carácter de minoridad formal o legal que poseían las mujeres en la cultura general y en la del aparato público; aparte de todo lo que dicho texto denota respecto a la forma en la cual el Estado concebía su función en la materia de salud de las mujeres, lo cual es obvio en las expresiones asistencialistas empleadas como la que revela la mención de la <protección>” y la referencia a la puericultura que la antecede, que ponen en evidencia el reconocimiento fundamental del rol reproductivo como esencial en la definición de la función social de las mujeres y por tanto obligante en alguna medida para el Estado. Esto por no hacer mayores observaciones por los términos con los cuales se acompaña la función maternal, en la misma línea del alcoholismo, tuberculosis, avariosis... y en el mismo contexto del adelanto de la <higiene social>”

Esta notación maternalista de sentido asistencialista se mantuvo a lo largo del siglo XX, incluso desde el “Programa de febrero” del General Eleazar López Contreras, quien asumió la presidencia a la muerte del dictador, aun cuando es justo señalarlo, con sentido distinto a lo que se planteó en el decreto gomecista. Para entonces el tema de la maternidad fue instrumentalizado con fines poblacionistas muy claros y semejantes en ese único sentido, aun cuando nos suene extraño y casi imposible, a algunas de las campañas que para entonces se realizaban en el Tercer Reich para estimular a las madres alemanas a tener más hijos. Infortunadamente los límites de este trabajo nos impiden detenernos en este apasionante capítulo histórico de la evolución de las iniciativas públicas hacia las mujeres venezolanas.

Desde aquellas épocas hasta el último cuarto del siglo XX, un rasgo distintivo en la mayoría de los países de la región fue que la atención se centrara en el famoso “servicio materno infantil”, adscrito a hospitales, principalmente. Las mujeres sólo eran mencionadas en el específico plano de la salud vinculado a la reproducción y la maternidad y las acciones no tenían carácter preventivo, pues ni siquiera se pensaba en un término como el de “salud reproductiva”; lo que trataba con ese aspecto caía en las que entonces se denominaban genéricamente “enfermedades de la mujer” y

“maternidad”. Las iniciativas estaban dominadas por la atención curativa principalmente y la transferencia directa de algunos bienes especialmente en apoyo de la nutrición de la madre y la prole en la etapa temprana del crecimiento.

El cambio en esta concepción de las políticas públicas interesadas en las mujeres, centrada básicamente en la reproducción y en la maternidad, en una óptica asistencialista, comenzó a anunciarse en 1975, en parte por la influencia de los debates internacionales que se habían venido sucediendo en la fase preparatoria de la Primera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, que habría de celebrarse en México en 1975. Todos los países de alguna manera dieron respuesta a convocatoria para la Conferencia y decidieron conmemorar con distintos eventos o decisiones la fecha de este primer evento.

En Venezuela, ese año la Presidencia de la República decretó la adhesión del Estado venezolano a la celebración del Año Internacional de la Mujer y simultáneamente decretó el Primer Año de la Mujer Venezolana. Poco antes el Presidente había decidido crear una Comisión Femenina Asesora de la Presidencia de la República, integrada por un grupo de mujeres de trayectoria pública conocida en defensa de los derechos de las mujeres, que tuvo una actuación principalmente promocional y de difusión interesada de la situación de las mujeres como asunto de interés público. Uno de los hechos más relevantes que esta Comisión ejecutó fue la convocatoria, ese mismo año, de un masivo y exitoso Primer Congreso de la Mujer Venezolana y la realización del primer diagnóstico sistemático sobre la situación de las mujeres en el país, con un amplio espectro de temas en su contenido, que anteriormente no habían sido discutidos sistemáticamente como parte de una posible agenda pública de asuntos que afectaban a las mujeres.

Años después, a comienzos de la década de los 80, un nuevo Presidente designó una Ministra de Estado que tenía bajo su responsabilidad, entre otros temas, la “Incorporación de la Mujer al Desarrollo”. En esta fase las iniciativas de investigación sistemática sobre las condiciones laborales de la Mujer venezolana fueron muy importantes y coincidió con avances significativos en el marco jurídico con la

aprobación de un nuevo Código Civil que consagraba significativos avances sobre la posición de la mujer en la familia y la ratificación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que se hizo Ley venezolana.

Hasta entonces, no había un organismo concreto a cargo de las políticas dirigidas a la población femenina. Esta iniciativa comenzó seriamente en una nueva administración. A principios de los años 80, cuando se iniciaba en la región la creación de "Oficinas de la Mujer" como organismos especializados, en gran medida gracias al impulso que imprimió a esta iniciativa la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), de la Organización de Estados Americanos (OEA), el gobierno venezolano decidió conformar un Ministerio de la Familia, en cuya estructura se creó una Dirección de Promoción de la Mujer. Esto inició el desarrollo de una visión más cercana a lo que ya se había planteado en México y posteriormente en Copenhague en la primera y segunda Conferencias Mundiales respectivamente, con relación a la necesidad de contar con organismos especialmente dedicados al tema de la atención de las demandas de las mujeres. Esta Dirección tuvo un enorme éxito en la convocatoria que hizo de la sociedad civil organizada de mujeres y puso algunos temas sustantivos en la agenda pública entre los cuales hubo dos que convocaron un enorme interés: la violencia contra las mujeres y la participación política femenina. Esta gestión coincidió con la celebración de la Tercera Conferencia Mundial de la Mujer en Nairobi, que dejó huellas fueron importantes en la discusión nacional, a través de sus famosas Estrategias para el Adelanto de las Mujeres de cara al Siglo XXI, comúnmente conocidas como Estrategias de Nairobi.

Años después, fue creado Consejo Nacional de la Mujer, el cual estaba presidido por una Ministra de Estado para la Promoción de la Mujer. Fue un período de mucha efervescencia temática que corría pareja con el clima ascendente del tema en el contexto internacional. En esta fase se iniciaron algunos planteamientos explícitos de políticas específicamente dirigidas a la población femenina y desde el gobierno se dio gran impulso a la conformación de redes de organizaciones de mujeres en con intereses en variados temas. Durante toda la última década del siglo XX, este Consejo

se mantuvo como el ente nominalmente coordinador de las políticas públicas hacia ese sector, desarrollando acciones puntuales propias y con una limitada coordinación efectiva con pocos organismos públicos. En esos mismos años, (1994) se aprobó una Ley de Igualdad de Oportunidades que creaba el Instituto Nacional de la Mujer, lo cual se hizo efectivo en 1999. En la segunda mitad del la década de los años 90, la convulsionada situación política incidió en las posibilidades de avance que se habían planteado en fases anteriores y el movimiento de mujeres que se había mantenido con un alto grado de unidad frente a los temas críticos de la agenda pública, comenzó a presentar síntomas de resquebrajamiento, asunto que posteriormente se profundizó. El Consejo Nacional de la Mujer, presentó una propuesta de Plan de Igualdad de Oportunidades sin mayores consecuencias reales en las ejecutorias públicas y que tuvo escasa difusión fuera de algunos ámbitos de la administración.

En este momento⁴¹ las políticas públicas presentan una situación contradictoria en la que se registran algunos y retrocesos tanto normativos como operativos, en algunos casos de grave alcance. También hay que reseñar esfuerzos positivos puntuales y discontinuos en algunas dependencias oficiales, más como producto de un compromiso personal de algunas funcionarias que como resultado del establecimiento de una política coherente. Este gobierno puso en marcha la Ley de Igualdad de Oportunidades, pero por Decreto Presidencial modificó la Ley en lo que se refiere a las autoridades del Instituto, al eliminar la representación en el Directorio, de las organizaciones sociales y académicas que estaban originalmente pautadas en el instrumento legal. El actual Instituto Nacional de la Mujer resume muchas de las fallas que presentaron los anteriores organismos y carece todavía de las capacidades más elementales que le permitirían avanzar hacia una institucionalización sistemática y suficiente del enfoque de género en políticas públicas. La situación viene presentando simultáneamente un debilitamiento extremo de las organizaciones de la sociedad civil que desarrollaban acciones con subsidios estatales, por la eliminación de la mayoría de tales apoyos financieros y por las escasas posibilidades reales de gestión en cooperación que están presentes en este momento.

⁴¹ Presidencia de Hugo Chávez desde 1999

En ninguna de estas fases o momentos puede asegurarse que el Estado venezolano o los gobiernos que han pasado en las tres últimas décadas, hayan tenido, hasta el presente, un verdadero compromiso con avanzar en un esfuerzo de cambiar sustantivamente la visión y acción del Estado a favor de una situación de igualdad o equivalencia de derechos entre hombres y mujeres y mucho menos hacia un esfuerzo consistente y sostenido en materia de institucionalización del enfoque de género en el mainstream de las políticas públicas. Como veremos en la próxima sección los esfuerzos deben superar numerosas debilidades que persisten y amenazas estructurales poderosas.

Algunos rasgos regionales comunes

No podemos afirmar que el caso venezolano sea paradigmático de lo que ha ocurrido en otros países de la región, pero presenta algunos rasgos generales que parecen repetirse regionalmente, en la evolución de las iniciativas históricas del Estado en relación con las necesidades de las mujeres:

1. El carácter asistemático y parcial de las iniciativas relacionadas con la existencia de políticas dirigidas a las mujeres y consecuentemente la inorganicidad de tales iniciativas.
2. El enfoque mujerista, maternalista y asistencialista de las políticas hasta casi finales del siglo XX.
3. La aparición de organismos específicos de políticas sobre estos temas en el último cuarto de siglo.
4. El empuje que dio la sociedad civil al apareamiento del interés público.

2. Una evaluación estratégica de la situación actual: Restricciones y posibilidades que enfrenta la institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas

Sin pretender que el análisis que se presenta a continuación pueda sustituir un ejercicio completo de diagnóstico estratégico como el que exige la situación de las

reales capacidades del Estado en la región para acometer una tarea como la que supone la estrategia de género en el mainstream, la información ha sido extraída de varios análisis que desde hace años se han venido haciendo sobre el tema por parte de investigadores e investigadoras, especialistas, funcionarias y funcionarios y otras personas interesadas y desde ambientes académicos, de organizaciones, despachos públicos, organismos regionales, internacionales y otras fuentes.

2.1. Principales amenazas

Lo primero que debemos señalar es que muchas de las restricciones que se pueden observar en el aparato público para asumir seriamente una iniciativa dirigida a concretar una auténtica visión de igualdad en las políticas públicas a través de una estrategia de género en el mainstream, tienen que ver con dos fuentes principales de problemas. Una de ellas es la cultura político administrativa que domina la estructura de los poderes públicos en relación con su operatividad y la otra es el sentido estrictamente patriarcal del ordenamiento legal y administrativo que nutre a los poderes. Ambas representan auténticas amenazas para el ente que asuma la tarea de poner en marcha la estrategia en cuestión.

La acción de las administraciones públicas en la mayoría de los países de la región responde a una lógica de permanente reinvención competidora de la gestión de cada gobierno, que sin evaluar éxitos o fracasos de la gestión anterior, en una amplia proporción de las iniciativas públicas, parte del supuesto de que con cada administración hay que hacer cosas distintas y que lo anterior puede ser desechado. Esto no es un fenómeno absoluto pero sí mayoritario y son pocas las iniciativas que se salvan en cada administración de caer bajo la picota del "nuevo gobierno". Esta es una amenaza importante en la perspectiva que abordamos, pues, como hemos dicho una de sus precondiciones esenciales es la sostenibilidad y continuidad. Por otra parte, no hay que argumentar demasiado el sentido eminentemente patriarcal de las culturas legislativas y político administrativas, porque la experiencia cotidiana y la historia lo revelan permanentemente en todos sectores de la acción pública. La cultura de la mayoría de las organizaciones públicas y la formación personal y profesional de las y

los agentes de intervención, particularmente en organizaciones muy jerarquizadas como son la mayoría de las organizaciones del sector público, no presentan un panorama flexible ni caracterizado por la conciencia de las diferencias de género aun entre los cuadros de personal femenino.

Esta es una variable que debe tenerse en cuenta permanentemente porque si las iniciativas de cambio no son sostenidas sistemáticamente, la resistencia al cambio que estas culturas generan, restituye los valores y patrones excluyentes, aparte que el desarrollo de una cultura diferente es una tarea de largo plazo.

2.2 Principales Debilidades

En lo que no hay dudas y existen numerosas coincidencias de las organizaciones y personalidades que se han ocupado de este problema es en el panorama de las numerosas debilidades que están presentes en el escenario de los poderes públicos para el propósito indicado. Podemos hablar en términos generales de los siguientes grupos de debilidades, cuyos contenidos serán brevemente enunciados:

- a) *Debilidades normativas, legales y en las políticas públicas.*
- b) *Debilidades políticas, organizacionales y administrativas.*
- c) *Debilidades Económicas*

a. Debilidades normativas, legales y en las políticas públicas: El tema del ordenamiento legal es importante, porque pese a que desde hace cerca de una década y sobre todo después de la Conferencia de Beijing se han venido sancionando Leyes de Igualdad de Oportunidades y se han creado instituciones nacionales a cargo de las políticas dirigidas a elevar las condiciones y la situación de la población femenina, son leyes que de una u otra manera, con contadas excepciones y a la luz de los avances que en este momento se tienen en materia de políticas de igualdad, de equidad y acciones afirmativas, deberían ser actualizadas ya que como están, algunas de ellas, como es el caso de la actual Ley de Igualdad de Oportunidades de Venezuela, no representan un soporte firme y claro para la institucionalización del enfoque de género en todos sus alcances. Algunos de estos instrumentos existentes en algunos países de

la región presentan insuficiencias conceptuales, metodológicas y doctrinarias que dificultan la puesta en marcha del propósito aludido. Por otra parte ciertas leyes sectoriales claves como las que regulan las materias de salud, educación, trabajo y seguridad social, por mencionar algunas carecen en la mayoría de los casos de una orientación género inclusiva o presentan claros sesgos androcéntricos. Hay casos de involuciones de carácter legislativo y parlamentario como la que esta viviendo en este momento Venezuela. Una de las conquistas más preciadas del movimiento de mujeres venezolanas en los últimos tiempos, fue la conquista de la cuota 30% de representación de mujeres en las listas para cargos electorales a los efectos de las elecciones nacionales, estatales, municipales y representaciones ante los Parlamentos Latinoamericano y Andino, establecida en el artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política. Violando la Constitución Venezolana, el Consejo Nacional Electoral aprobó ejecutivamente, “desaplicar” dicho artículo de la Ley, con lo cual las venezolanas perdimos la cuota. Elevado el caso al Tribunal Supremo de Justicia, éste fallo a favor de la medida violatoria de la Constitución.

La propia Comisión de la Asamblea Nacional de Venezuela es un buen ejemplo de la involución aludida, ya que hasta hace menos de 5 años era una Comisión de Derechos de la Mujer y hace cuatro años pasó a ser Comisión de los Derechos de la Familia, la Mujer y la Juventud y hace pocas semanas el nuevo Presidente de dicha Comisión decidió eliminar la Subcomisión de los Derechos de la Mujer. Ahora solo posee una Subcomisión de Derechos de la Familia y otra de la Juventud y la Infancia. Por otra parte tal como hemos señalado en un trabajo anterior⁴², la mayoría de estas Comisiones parlamentarias en la región poseen debilidades de diversa naturaleza que le impiden cumplir su cometido nominal a cabalidad y entre las cuales las más relevantes son:

- Ausencia de una agenda legislativa que contemple y trabaje de manera sostenida las legislaciones, existentes y por venir, en materia de sesgos androcéntricos que sea necesario eliminar y que convalide esa legislación con los instrumentos de derechos humanos suscritos por el Estado.

⁴² García Prince, Evangelina: *Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres*. Fundación Violeta Barrios de Chamorro. Material de apoyo para el Taller “Liderazgo Político y Solidaridad” para Diputadas Electas a la Asamblea Nacional de Nicaragua. Managua 4 de diciembre del 2001

- Limitadas capacidades teórico técnicas disponibles en las Comisiones para acometer las tareas que su mandato supone. Son muy escasos los parlamentos en la región que poseen asesorías calificadas en materia de género. Casos como el de la asesoría que brinda la organización “CFEMEA” al Congreso brasileño, son escasos, pese a que crece en la región el interés de algunas y algunos especialistas por la materia de formación de las leyes.
- Para algunos y algunas parlamentarias, el ser ubicados por sus respectivas fuerzas políticas en esa Comisión, es una especie de disminución política ya que es un área de importancia menor en la agenda política subyacente y muchos de los y las parlamentarias que la integran desconocen el tema o poseen escasa sensibilidad por el mismo. Todo esto incide en la precaria legitimidad del tema en el ambiente y debate parlamentarios y en la limitada o casi nula presencia de liderazgos legislativos a favor de los derechos de las mujeres desde esa u otras Comisiones Parlamentarias. Las iniciativas de paridad en la representación de mujeres en las comisiones parlamentarias es limitada. Recientemente las parlamentarias costarricenses ganaron un amparo introducido ante la Corte Constitucional de su país, contra la integración discriminatoria que había ordenado la junta directiva del parlamento costarricense. Ahora las comisiones legislativas deberán integrarse dando a las mujeres diputadas la representación proporcional que tienen en el Plenario Legislativo.

Hay que anotar que, además de las debilidades en las políticas estatales, (las leyes y sus respectivos reglamentos) las propias políticas gubernamentales han adolecido de, y continúan presentando, numerosas fallas que imponen su revisión en múltiples casos, para lograr el cometido de hacerlas auténticamente género inclusivas en su formulación, implementación, ejecución, monitoreo y evaluación. A manera de síntesis, sólo mencionaremos algunas de las fallas mas recurrentes:

- Énfasis en tratar los problemas como temas de las mujeres más que en determinar y abordar la atención a verdaderos *issues* de género.
- Enfoque de los problemas o necesidades de las mujeres como un “componente” de programas más amplios, lo cual niega en términos absolutos el sentido del *mainstreaming*. Incluso se cae en el craso error de hablar del “componente de

género" lo cual representa un tratamiento reduccionista e incompleto de lo que este tipo de estrategia implica.

- Ausencia de un marco suficiente y general de políticas expresado en un instrumento integrador, lo cual favorece los enfoques sectorializados, aislados, desarticulados y no coordinados.
- Por lo general las políticas no profundizan en causas; aun, muchas de ellas poseen un carácter eminentemente remedial y asistencialista que tiende a privilegiar el enfoque de la mujer como grupo vulnerable.
- La mayoría de estas políticas tiene un sentido marginal en el interés de los asuntos público.
- Inexistencia de coordinación para la formulación de las políticas en los entes sectoriales, lo cual fragmenta los esfuerzos dispersos que se conocen, pese al valor de algunos de ellos.
- Ausencia de una doctrina explícita en la materia que brinde una base clara y confiable de criterios de apoyo a las políticas.
- No hay monitoreo ni evaluación de las políticas y los instrumentos estadísticos que reflejan las cuentas y tendencias nacionales, solo en ciertos casos son desagregados por sexo, sin que haya los necesarios indicadores género sensitivos que requieren los diagnósticos de soporte a las políticas.
- Las políticas por su propia dispersión y por la incoordinación que prevalece, carecen de carácter sistémico que podría asegurar su eficacia.
- Muchas veces los instrumentos de expresión de las políticas son técnicamente deficientes, como es el caso de un buen número de planes que se han formulado sectorial o globalmente en los últimos años.

b. Debilidades políticas, organizacionales y administrativas. Este es uno de los renglones que presenta mayores carencias, entre las cuales sobresalen las que, por lo general y con muy contadas excepciones, presentan los organismos responsables de las políticas: los institutos nacionales de la mujer, o los consejos de la mujer o las direcciones u otros organismos que cumplan con el citado rol. Si bien la región ha sido pionera en la creación de estas instituciones hasta el punto de que actualmente a

diferencia de otras regiones en todos los países existen estos organismos, no es raro encontrar en ellos debilidades políticas, técnicas y financieras.

Las debilidades políticas se expresan en varios planos:

i) Ubicación político administrativa: Si bien la Plataforma de Acción de Beijing y las discusiones por ella suscitadas coinciden en recomendar su ubicación al más alto nivel de la jerarquía político administrativa y su autonomía consagrada por la ley, encontramos que hay una variedad de situaciones que muestran diversas posibilidades y dan cuenta de la fuerza efectiva que pueden tener estos organismos. La CEPAL⁴³ ha estudiado estas situaciones y en elaboración de esos datos, presentada por Teresa Rodríguez Allendes, especialista del Servicio Nacional de la Mujer de Chile,⁴⁴ los tipos existentes son:

- “organismos autónomos que forman parte del aparato estatal, ya sea institutos, organismos no gubernamentales reconocidos por la Constitución, Ministerios o direcciones a cargo de una ministra de Estado”.
- “Direcciones nacionales o institutos adscritos a la presidencia de la República o a la Oficina del Primer Ministro, o insertas en Ministerios que se ocupan de la materia.”
- “direcciones, departamentos, consejos y divisiones de la mujer ubicados en ministerios sectoriales”.
- “puntos focales individuales, una persona responsable.”

Sólo un 20% de los organismos están ubicados al mas alto nivel y la mayoría esta en una jerarquía intermedia. También es muy variable el tipo de soporte legal que les da existencia: desde leyes especiales hasta mandatos del Poder Ejecutivo. Estos son rasgos que aun representan debilidades en el grueso de tales organismos.

⁴³ CEPAL: Directorio de organismos nacionales a cargo de las políticas y programas para las mujeres de América Latina y El Caribe. On line. www.cepal.org Junio 1999

⁴⁴ Rodríguez Allendes, Teresa: *Institucionalidad y Estrategias de Intervención de las Oficinas Gubernamentales o Mecanismos Nacionales de la Mujer*. Ponencia presentado en el Encuentro de Oficinas Gubernamentales de la Mujer celebrado en San Jose, Costa Rica. Julio 1999

ii) Otra es su limitado peso en la orientación de las políticas públicas del conjunto de la administración.

iii) su escasa desconcentración y/o descentralización lo cual hace casi inexistente en la región la existencia de mecanismos y las iniciativas se reducen al organismo nacional y en algunos casos, algunos de carácter local.

iv) su limitada articulación con la Comisión Parlamentaria que maneja el plano legal.

v) el limitado vínculo sistemático con la sociedad civil cuya ingerencia en la formación de las políticas, es generalmente puntual, por la inexistencia de espacios estables de diálogo entre las y los actores del tema. Por otra parte en algunos países hay problemas en estas relaciones por existencia de mutuos prejuicios. Las organizaciones de la sociedad civil muchas veces se resisten a cooperar porque temen ser cooptadas o sufrir algún tipo de disminución de su autonomía. En otros casos el Estado intenta regular sus actividades y su ingerencia en los asuntos de la agenda pública.

vi) la limitación del respaldo político visible en los hechos, pese a que en el discurso político operante de algunos liderazgos de alto nivel pertenecientes al partido que gobierna, ocasionalmente pareciera que existe un compromiso con el tema, lo cual es desvirtuado por hechos concretos que ocurren públicamente, en desmedro o violación abierta de derechos humanos de las mujeres.

vii) la dualidad del perfil normativo y ejecutor de los organismos de la mujer lo cual genera tensiones por las casi siempre limitadas dotaciones de recursos para cumplir con los mandatos.⁴⁵

⁴⁵ Seminario Latinoamericano de Oficinas de la Mujer. *Síntesis de los principales resultados*. Dirección General de promoción de la Mujer del Gobierno Dominicano/ PNUD/FNUAL. Santo Domingo. 6 al 8 de abril 1999.

Además de las del órgano rector, registramos otras debilidades relevantes que ofrece el marco institucional del Estado en lo organizacional y administrativo y que tienen que ver con:

- la ausencia de tradición de coordinación interinstitucional, que produce un tratamiento compartimentalizado de las necesidades de las mujeres en ausencia de una visión integradora;
- la tendencia centralizadora;
- la ausencia de iniciativas sectoriales continuas y sostenidas;
- la personalización de los proyectos;
- la ausencia crítica de cuadros idóneos y experticias confiables en la materia;
- la persistencia de la tradición normativa en los proyectos y acciones en desmedro de la necesaria perspectiva estratégica;
- la omisión del tema de las mujeres o de la visión de género en los macro instrumentos de planificación del Estado y,
- la verticalidad de las estructuras jerárquicas que obstaculizan poderosamente los intercambios horizontales o simétricos que demanda el género en el mainstream.

C *Debilidades Económicas.* Aparte de que las unidades, los programas y proyectos a cargo del tema generalmente tienen insuficiencias presupuestarias, presentan una significativa vulnerabilidad a los avatares de la dinámica presupuestaria del Estado por no representar iniciativas prioritarias. Si bien en los últimos años ha habido un aumento importante de la dotación financiera por la creación de los institutos nacionales de la mujer, muy pocos poseen presupuesto propio y dependen en casi todos los casos de proporciones presupuestarias que dependen de la entidad rectora. La mayoría se queja de insuficiencia presupuestaria para la ejecución de sus mandatos. En algunos países se han creado o alentado las entidades financieras para el otorgamiento de créditos para mujeres de escasos recursos,⁴⁶ su alcance real entre

⁴⁶ En el caso de Venezuela hace poco más de un año se creó el Banco de Desarrollo de la Mujer que brinda microcréditos.

los grupos más necesitados y su impacto real en las condiciones de vida de las beneficiarias y en la disminución de la pobreza de estas mujeres, no ha sido evaluado suficientemente ni en forma independiente.

Las posibilidades

Frente a estas restricciones, las posibilidades de instrumentar una estrategia de institucionalización del enfoque de género son escasas, pero existen. Por ejemplo:

i) La mayoría de los países son Estados signatarios de casi todos los Tratados y Convenciones Internacionales de Derechos Humanos que afectan los derechos de las mujeres. Muchos, como Venezuela, poseen Constituciones que consagran en su articulado la igualdad de géneros en forma directa y hay algunos casos en los cuales se menciona la posibilidad de las medidas de acción positiva; además hay Constituciones que elevan los Tratados de Derechos Humanos a la categoría de dispositivo constitucional como en las Cartas Magnas de Argentina y Venezuela.⁴⁷ Esta es la principal fortaleza que brinda una base inmejorable para una estrategia como la que discutimos. La construcción de una agenda pública género sensitivo puede estar firmemente apoyada, por una parte, en los compromisos internacionales del Estado y por la otra en los recursos jurídicos existentes si ellos establecen en forma directa el principio de Igualdad. Lamentablemente aun quedan poquísimos países donde no hay reconocimiento constitucional de la Igualdad. Pero la mayoría lo establece.⁴⁸

ii) Por otra parte la sociedad civil organizada posee una gran potencialidad para apoyar una iniciativa como la señalada y puede y debe ser actora fundamental en un

⁴⁷ El artículo 21 de la Constitución venezolana se establece en el numeral 3 que : Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia:

1 No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona.

2 La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerados; protegerá especialmente a aquellas personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ella se cometan.

⁴⁸ Ver Anexo 5 los compromisos internacionales y los recursos legales nacionales

proceso como el que plantea la estrategia de género, ya que en el pasado ha logrado victorias importantes a través de acciones unitarias y pluralistas, con alto grado de cohesión en los fines y clara determinación política. Esto significa que hay capacidades políticas potenciales y muy activas y bien organizadas en la mayoría de los casos, para promover una acción de tal naturaleza.

iii) El tema de las mujeres está suficientemente legitimado en la opinión pública como un sector de la población que posee problemas específicos que deben ser atendidos y que tiene derechos que deben ser respetados, aun cuando todavía la opinión pública no se ha familiarizado con el tema de género y poco se conocen su significado y sus implicaciones políticas. Por otra parte algunos asuntos o *issues* de género se admiten generalmente como aspectos que deberían ser considerados en las políticas públicas, tal como ocurre con el tema de la violencia contra las mujeres.

iv) Algunas universidades se han interesado por la formación de personal y de especialistas con capacidades para abordar la temática de género y existen varias experiencias de estudios superiores de posgrado en numerosos países que apuntan a fortalecer la formación de cuadros para el trabajo con el enfoque de género en políticas públicas. Aparte de esto, crece el número de universidades que han incorporado a sus actividades los "Estudios de la Mujer" (Women Studies) o "Estudios de Género" a través de la creación de centros o cátedras específicamente dedicadas a esta materia.

v) La existencia de los organismos nacionales de la mujer, cualquiera que sea su jerarquía, es una fortaleza que se ve crecientemente enriquecida por la tendencia a llevar estas instituciones a altos niveles y crearlas por medio de una Ley. Por otra parte están proliferando leyes específicas dedicadas a atender situaciones que son de interés definido para el adelanto de las mujeres como género. Tal es el caso de las ya numerosas legislaciones de combate a la violencia que es uno de los puntos críticos de la agenda construida durante varios años por el movimiento organizado de mujeres. Pero más que en la accidentada y discontinua existencia de experiencias en los organismos del Estado, la reserva de oportunidades y fortalezas está en el elevado

nivel de compromiso que posee el conjunto de organizaciones, activistas, especialistas que han mantenido una actitud de constante participación y vocación unitaria a favor de estos derechos. Parte de la tarea a emprender en el futuro inmediato deberá fijarse en la rearticulación de estas reservas que, por la turbulencia que acusan varias situaciones nacionales ve limitada su vitalidad pero no su intensa potencialidad.

CAPÍTULO III. LINEAMIENTOS DE UNA ESTRATEGIA PARA LOGRAR UNA POLÍTICA DE ESTADO QUE INSTITUCIONALICE EL ENFOQUE DE GÉNERO.

Pese a que no se ha presentado un diagnóstico estratégico completo hecho a propósito de este ensayo, los datos aportados en la sección precedente, son el resultado de reflexiones coincidentes que permiten orientar una propuesta general sobre los grandes lineamientos que debería cubrir una estrategia para la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas. Las potencialidades y debilidades anotadas marcan claramente el camino que debería seguir esta política de Estado.

El logro de una estrategia de tal naturaleza, plantea ciertos requisitos y el empleo de criterios de conveniencia para asegurar su eficiencia. Los que se citan a continuación son los que en nuestro criterio deberían ser considerados si el Estado decidiese asumir la tarea de la institucionalización del enfoque de género:

1 Principales consideraciones y recomendaciones en el orden normativo y político.

Cualquiera que sea la situación concreta que enfrenten los países de la región habría que considerar la necesidad de atender los siguientes aspectos:

a) La actualización de la legislación que podría soportar directamente el diseño y puesta en marcha del proceso de institucionalización. Ello abarca, al menos, las siguientes acciones:

i) una definición óptima del instrumento legislativo que fundamentará las acciones. La existencia de una base legal que defina en grandes líneas la política de Estado en la materia, es importante. En varios países ya existen leyes de igualdad de oportunidades o leyes de igualdad de derechos o instrumentos semejantes. Pareciera que dados los adelantos internacionales en la doctrina jurídica y en la jurisprudencia de igualdad, las leyes existentes requieren ser actualizadas, perfeccionadas y completadas para que haya bases firmes e idóneas a la intervención. Algunas otras legislaciones merecen ser *aggiornadas* conceptualmente en ciertas áreas, como, por ejemplo, en lo que

tiene que ver con el fundamento legal de una perspectiva de género en las políticas públicas, que en las leyes más conocidas, con contadas excepciones, presentan debilidades en tal sentido.

ii) Es necesario que esa legislación desarrolle en todos sus alcances el sentido de la cláusula constitucional de protección de la igualdad si está expresada directamente en la Carta Magna o que lo enuncie positivamente. Una cláusula constitucional de igualdad es una reserva doctrinaria que, por lo general, no se ve reflejada en la legislación nacional, en gran medida a causa del escaso desarrollo regional en materia de discusión y doctrina sobre las nuevas tendencias filosóficas, doctrinarias y políticas que sobre el tema se están dando en otras latitudes.

iii) La nueva legislación que se produzca debe ser convalidada igualmente con los instrumentos de derechos humanos y acuerdos nacionales que haya suscrito el país, especialmente la Convención CEDAW y la Convención Interamericana para la Prevención, eliminación y sanción de la violencia doméstica o Convención de Belem do Pará. Pocos países han desarrollado un programa legislativo coherente en este sentido.

iiii) Es necesario fortalecer técnicamente y en forma estable, a las Comisiones de los Derechos de la Mujer de los parlamentos Nacionales, para que puedan aplicar un enfoque de género a la legislación que se discuta y pongan cese a la aprobación de leyes sexistas o con sesgos de tal naturaleza.

Este es un asunto sustantivo porque donde exista una Ley sobre la igualdad o los derechos de las mujeres, ésta representaría la política de Estado sobre la materia y sería la fuente normativa directa para la política gubernamental nacional y descentralizada, así como las políticas sectoriales que haya que ejecutar.

b) El Poder Ejecutivo debe disponer de un instrumento normativo o directriz con el perfil de la estrategia de institucionalización del enfoque de género en las políticas

públicas y que señale las responsabilidades de los organismos bajo su mandato. Un instrumento aprobado al más alto nivel, (desde la Presidencia de la República, Consejo de Ministros, Jefatura de Gobierno) y fundamentado en la ley o mandato constitucional que para el momento esté vigente.

Los contenidos de ese instrumento (Decreto Magno, Decreto Presidencial o del Consejo en pleno) deberían contener señalamientos concretos sobre asuntos como: los lineamientos conceptuales y doctrinarios básicos, la visión del propósito u objetivo, la justificación, es decir porqué se promulga y cuales son las necesidades que serán satisfechas o dan soporte político, social, económico y cultural a la decisión, las condiciones que debe desarrollar el gobierno para el logro del propósito, las responsabilidades y obligaciones de la administración a todos los niveles, las líneas generales del procedimiento y resultados esperados en determinados plazos.

c) Políticamente, es por demás importante realizar una amplia convocatoria nacional de los grupos de interés (*stakeholders*) para conocer su opinión sobre las prioridades de una agenda nacional consensuada para avanzar decididamente en la institucionalización del enfoque de género y en el logro de un sistema integrado y eficiente de políticas de igualdad. Muy cercano a este punto está el rescatar el rol importante de la sociedad civil no sólo en la fijación de la agenda, sino en la posibilidad de acometer tareas que amplíen las posibilidades ejecutivas de los órganos del Estado. Esto supone una acción consistente de fortalecimiento de la sociedad civil a través de la acción subsidiaria del Estado que podría dirigir o transferir algunas tareas a esas organizaciones.

d) La experiencia nacional e internacional nos ha demostrado que para avanzar sobre una tarea donde el conflicto esta implícito como en este caso, es necesario negociar con todos los actores. Esto hace necesaria el establecimiento de un diálogo franco, abierto, respetuoso y simétrico entre quienes protagonizan o han protagonizado los avances grandes o pequeños que el país haya registrado en los derechos de las mujeres. Por eso el diseño de la estrategia debe ser participativo y pluralista, sobre todo en la fase diagnóstica en sus diversas modalidades, para obtener un cuadro fiel

de las necesidades e intereses de la población femenina. La apropiación de la estrategia como una tarea de todos los sectores sólo podrá darse dentro de un contexto en el que cada sector tenga la posibilidad de ser escuchado. En este tema, tan importante es el proceso como el producto.

2 Principales consideraciones y recomendaciones en la concepción de la estrategia de institucionalización.

La experiencia derivada de las mejores prácticas (best practices) que han sido internacionalmente documentadas sobre este tema, apuntan a definir como criterios básicos para una estrategia como esa los siguientes:

- Enfoque integral, multisectorial, que impregne de lineamientos básicos indispensables, en forma cruzada y transversalmente diferentes áreas de intervención pública donde sea necesaria la institucionalización del enfoque de género.
- En perspectiva de largo plazo, sin desestimar previsiones más cercanas, sino incluyéndolas.
- Negociada con los actores significativos para la gobernabilidad de las políticas de esta naturaleza y con los grupos de interés internos y externos (stakeholders) y que refleje ser el resultado de una construcción plural.
- Que exprese prioridades
- Que contemple mecanismos y canales diversos de consulta y participación que hagan posible intercambios horizontales.

La estrategia así diseñada deberá expresarse en un instrumento de política pública de alto nivel, legitimado por las vías legal y consensual democrática, a través de las negociaciones que hagan falta. Es menester pensar que la estrategia, pese a su integralidad, no puede avanzar en todos los aspectos a un mismo ritmo. Por ello conviene que en la negociación de sus contenidos se determine la “estrategia de entrada” (entry strategy) más eficiente para ganar adhesiones e incrementar la legitimidad y eficiencia, tal como sabiamente aconseja Caroline Moser.

3 Principales consideraciones y recomendaciones en lo organizacional.

a) La primera recomendación que obviamente hay que hacer en este plano se refiere al necesario fortalecimiento político, administrativo y financiero del organismo nacional a cargo de las políticas a fin de facilitar la construcción progresiva del mecanismo desconcentrado y descentralizado que llevará a todos los sectores y regiones, efectivamente, la intervención género inclusiva. Organismo y mecanismo son fundamentales para los propósitos de universalizar el enfoque de género en las instancias del Estado con competencias directas e indirectas en la efectuación sustantiva de la igualdad de géneros. Las experiencias más positivas para avanzar sobre un mecanismo de amplio alcance apuntan a la creación de una red de puntos focales sectoriales y/o regionales que puedan coordinarse, intercambiar experiencias y crear patrones de incremento de la eficiencia, a través de la acción de un sistema que gerencie efectivamente la adopción de la estrategia.

b) Es necesario desarrollar entre las y los operadores de las organizaciones: gerentes, directivos, profesionales, técnicos de apoyo y servicios especializados un considerable nivel de sensibilidad y conciencia sobre las diferencias de género y sus impactos y promover un alto nivel de compromiso que los conduzca a pasar de ser funcionarios a convertirse en líderes y agentes efectivos de la adopción de los criterios de género en sus respectivas tareas. Hay que recordar que no bastan los aspectos normativos, los planes, los decretos, si las prácticas institucionales no son diagnosticadas e intervenidas para la eliminación de los sesgos androcéntricos, y si las y los agentes que dan vida a esas prácticas no son ganados por convicción propia y no por mera obligación burocrática, para estos fines.

Este es un aspecto generalmente olvidado o disminuido en numerosas experiencias de adopción del género en el mainstream, cuyos resultados oscilan entre hacer de las ventajas que adquieren las mujeres con las políticas de igualdad un asunto mecánico de obtención de ventajas inmediatas o convertir el esfuerzo en una práctica relativamente estéril en relación con los necesarios cambios en los valores y criterios que definen las culturas administrativa, política, relacional, etc. Lo cual,

finalmente, obra en abono de mantener las definiciones estructurales signadas por los valores androcéntricos, que mantienen barreras a la plena igualdad o crean obstáculos para poner en marcha acciones en los instrumentos, medios y mecanismos necesarios para el logro real de esa igualdad.

c) El personal más directamente comprometido con las tareas de adopción del género en el mainstream debe ser objeto de atención permanente dirigida a la construcción y desarrollo de las capacidades y habilidades que requiere esta acción. El organismo central o nacional y las oficinas sectoriales y regionales principales tendrían que contar con experticia de alto nivel con capacidad para gerenciar y acometer las tareas especializadas propias del enfoque de género. La clave para la satisfacción de estas exigencias se encuentra en la ejecución sostenida de actividades dirigidas al desarrollo de competencias orientadas no sólo a la teoría sino a la práctica y a la habilitación técnica del personal que permita un empleo eficiente y fluido de las herramientas que esta especialidad demanda. Esto le da a los programas de capacitación y formación en general un rol principal en este esfuerzo.

d) Un punto crítico de cara a la realidad regional es contemplar la realización de iniciativas de promoción de la igualdad, ya que no basta la capacidad técnica de los organismos para garantizar la factibilidad y superar las resistencias derivadas de los marcos culturales y crear conciencia social sobre la naturaleza sustantiva de este principio para el desarrollo y la democracia.

e) En las actuales condiciones de las políticas públicas, en la región, cualquier estrategia de institucionalización nacional y sectorial debería considerar en sus fases operativas, entre otros aspectos, los siguientes puntos esenciales: e1) contar con claras perspectivas de los asuntos (*issues*) relevantes que en materia de desigualdades de género están presentes en el país o en el sector de que se trate y determinar sus prioridades sobre la base de urgencia, importancia y efecto demostración y e influencia en otros asuntos; e2) los objetivos concretos que se quieren alcanzar en los plazos que se determinen; e3) los requerimientos que exige

una efectiva promoción de la igualdad de géneros; e4) la identificación de las oportunidades existentes para la promoción de la igualdad e5) igualmente la identificación de las capacidades existentes en las organizaciones competentes en la materia, para avanzar sobre las tareas especializadas; e6) así como desarrollar un plan de acción con objetivos, actividades resultados esperados, considerando los indicadores para evaluar los progresos que se vayan alcanzando.

f) Finalmente gran parte de la credibilidad de la estrategia estará fundamentada en que sea capaz de generar mecanismos efectivos de rendición de cuentas y de resultados comprobables.

El proceso de institucionalización del enfoque de género necesita de las capacidades intelectuales, técnicas, políticas, de personal, operativas, administrativas, financieras de todos los sectores y organismos o grupos involucrados con o vinculados al tema de la igualdad de géneros y a los derechos de las mujeres; aparte de la necesidad de que quienes tengan en sus manos las riendas de los poderes públicos, tanto como el resto de los sectores que actúan como actores sustantivos de la gobernabilidad –comunidad política, comunidad productiva, sociedad civil- manifiesten el auténtico compromiso que exige este cambio y que resulta indispensable para que su logro sea un fin y un proyecto compartido por toda la sociedad.

31/01/2003

ANEXO 1

Paradigmas de sexo y género		
<u>PARADIGMA DEL SEXO</u>	<u>GENERO</u> <i>Relaciones, auto y hetero valoraciones, actitudes comportamientos, roles sociales, posiciones, rasgos de identidad, tareas y demás características que definen lo masculino y lo femenino</i>	<u>PARADIGMA DE GÉNERO</u>
Ha sido históricamente dominante: concibe al género igual a sexo. Género son comportamientos determinados por lo biológico		Es la concepción emergente. Género son las conductas adquiridas, culturales, modificables
Jerárquicas: dominación, subordinación	Relaciones entre los sexos	Igualdad con respeto a la diferencia
Rígida, excluyente	División del trabajo	Convencional, compartida
Excluyentes: Doméstico (Fem), Público (masc)	Espacios, roles y ámbitos de experiencia	Espacios compartidos
Hombre valioso Mujer Inferior	Valoración social de cada género	Masculino y femenino equivalentes
El dominante. Ella excluida y/o subordinada	Posición en sistemas de parentesco, producción, ciudadanía y subjetividad	Igualdad

Elaboración propia Evangelina García Prince. 1997

ANEXO 2

Nota de la Autora: En el punto 7 de su parte resolutive, el Consenso de Santiago, incluyó entre otros, los párrafos que se insertan a continuación donde se hace mención explícita del enfoque de género. Estos párrafos muestran claramente el tratamiento que la Séptima Conferencia hizo de ese tema. En ellos aparecen conceptos como equidad e igualdad sin clara diferenciación entre ambos o como términos intercambiables o complementarios. Toda la resolución esta fuertemente impregnada de sensibilidad a las diferencias de género. Y también muestra que para ese momento, aun no era claro el sentido de lo que hoy se conoce como género en el mainstream o institucionalización del enfoque de género, pese a que se le menciona en alguno de los párrafos. (Los subrayados son nuestros)

7. Propone, (la Conferencia...) tres años después de la sexta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, que sirvió de reunión preparatoria regional de la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer:

a) Acelerar el proceso de instrumentación y seguimiento de la Plataforma de Acción, del Programa de Acción Regional y del Plan de Acción de la CARICOM, incorporando a las estrategias nacionales de desarrollo las vías de solución al problema de la desigualdad de la mujer a través de políticas públicas y programas nacionales de formación de recursos humanos calificados, programas de empleo productivo, cambios en los programas educacionales, modificaciones legales e incorporación de la perspectiva de género en todos los programas;

b) Aplicar al desarrollo un enfoque integrado que vincule políticas sociales y económicas para el logro de la equidad, tomando en cuenta que el desarrollo sostenible exige la integración explícita de la perspectiva de género, ya que todos los planes, programas y políticas tienen de hecho una determinada perspectiva de género y sobre esa base deciden los roles de las personas en la sociedad; garantizar que los planes y programas incorporen plenamente (mainstreaming) una adecuada perspectiva de género en las políticas y decisiones, y consideren la distribución equitativa de recursos en la sociedad;

f) Incorporar, mediante la recolección de toda la información estadística desagregada por sexo, el desarrollo de indicadores de género, en especial en los censos nacionales y en las encuestas económicas y de hogares, así como otros registros estadísticos; crear un banco de indicadores de género, actualizable periódicamente;

g) Insistir en la necesidad de que todos los participantes en el proceso de desarrollo adopten un método de trabajo participativo, coherente y coordinado para la aplicación de los planes y programas nacionales de erradicación de la pobreza, en los que se deberá tomar plenamente en cuenta la perspectiva de género;

h) Adoptar un enfoque de género en la planificación de medidas relacionadas con el medio ambiente, con miras a asegurar la incorporación de las mujeres en el proceso de adopción de decisiones y en la evaluación del impacto de los desastres naturales, en vista de la importante contribución de las mujeres al desarrollo económico y social y a la protección del medio ambiente, componentes ambos del desarrollo sustentable, y que se refuerzan mutuamente;

j) Incorporar el análisis de género a los estudios de los movimientos migratorios, en vista de que las cifras muestran una participación cada vez más significativa de las mujeres en ellos; incorporar igualmente el análisis de factores tales como las particulares características que dicha participación impone a este fenómeno, y el impacto que tiene sobre las niñas y los niños; analizar las desigualdades que enfrentan las mujeres en comparación con los varones en las ciudades de acogida, y el hecho de que la migración de los hombres en numerosas comunidades hace depender principalmente de las mujeres la subsistencia de los hogares y el manejo de los recursos; identificar y caracterizar también la migración internacional, y fenómenos emergentes como el de los trabajadores temporales y migrantes y el del traslado dentro de las ciudades o de una ciudad a otra, que han adquirido en las últimas décadas una importancia creciente;

l) Promover la promulgación y revisión de la normativa de los países sobre la situación de las personas refugiadas y desarraigadas, para que incorpore la perspectiva de género e incluya explícitamente el reconocimiento de la persecución por razones de género como uno de los motivos para que una persona sea reconocida como refugiada;

o) A fin de acelerar el logro de la equidad de género en la esfera política, en las direcciones, comisiones y otras instancias políticas y en el otorgamiento de honores y premios nacionales, dar mayor consideración a la adopción de acciones afirmativas y positivas, incluyendo mecanismos tales como el establecimiento de un porcentaje mínimo de representación de ambos sexos, teniendo en cuenta que los gobiernos de algunos países ya han accedido a hacerlo;

w, x, y, z, aa, bb ...

cc) Desarrollar materiales didácticos, metodologías y programas de estudio adecuados en términos de género, así como programas de capacitación de maestros que permitan eliminar los estereotipos de género y ofrecer educación y capacitación no discriminatorias orientadas al desarrollo físico e intelectual de niñas y niños, reconociendo que la capacitación de maestros es un elemento esencial de los programas adecuados desde el punto de vista del género para eliminar la diferencia

de expectativas con respecto a las niñas y los niños que refuerzan la división del trabajo en función del sexo; favorecer investigaciones sobre técnicas que permitan ampliar la capacidad de los maestros para impartir instrucción en la que se tenga en cuenta la dimensión de género, dándoles amplia difusión con el objeto de contribuir al desarrollo de programas de estudio multiculturales en los que se tome en cuenta la dimensión de género en todos los campos;

ff) Realizar programas regulares de capacitación sobre conciencia de género y planificación con perspectiva de género para funcionarios públicos, del gobierno nacional y los gobiernos locales, para ayudarles a analizar los diferentes efectos que tienen las políticas y los programas sectoriales para hombres y mujeres, y para garantizar la igualdad de oportunidades;

gg) Agilizar la adopción de medidas con el objeto de fomentar una política activa y explícita de incorporación de la perspectiva de género en las políticas y los programas que se adopten en todas las esferas políticas, económicas y sociales, mediante lo siguiente:

- i) análisis y planificación con perspectiva de género;
- ii) sistemas de dirección con enfoque de género;
- iii) evaluación de los resultados en términos de género;

hh) Formular e implementar a nivel nacional programas piloto que apliquen la dimensión de género en el proceso de planificación, por ejemplo sobre erradicación de la pobreza —que supone un enfoque multisectorial—, a fin de valorar la viabilidad y efectividad de este tipo de planificación;

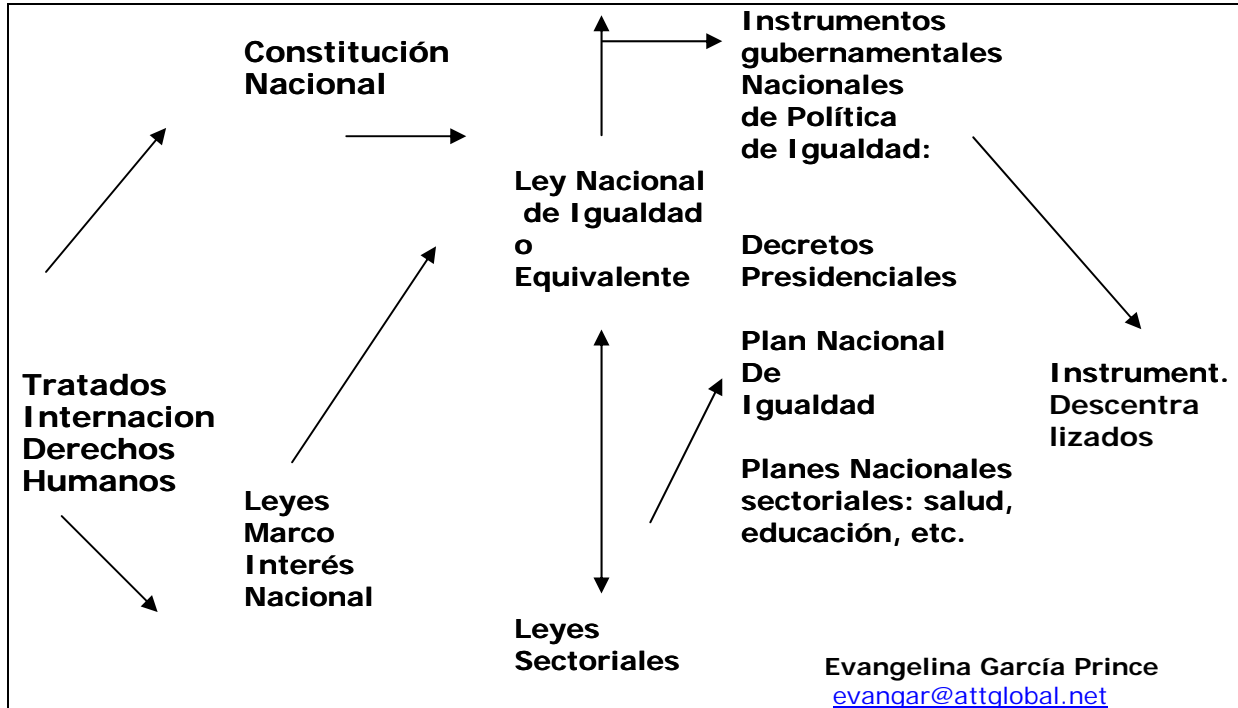
ss) Respalda las propuestas que hacen hincapié en la educación para el ejercicio de la plena ciudadanía y procurar que los gobiernos garanticen, por intermedio de las oficinas de la mujer y en colaboración con organizaciones de la sociedad, la realización de programas de capacitación sobre liderazgo dirigidos a mujeres para el desempeño de cargos públicos; dichos programas deberían permitir el desarrollo de la autoestima y la capacidad técnica y política de las mujeres gestoras de políticas públicas, con una perspectiva de género;

ANEXO 3

Marcos conceptuales para el análisis de género en contextos de desarrollo (Miller y Razavi UNDP) Trad. EGP.					
	Marco de roles de género	Modelo del triple rol	Marco de las Relaciones Sociales	Análisis económico neoclásico feminista	Análisis económico feminista crítico
Conceptualización de género	Focalizado en roles, actividades, acceso y control sobre los ingresos y otros recursos, diferenciados por género. Subconceptualización de las dinámicas de cooperación y conflicto en las Relaciones de Género	Introduce el concepto del triple rol de las mujeres: productivo, reproductivo y de manejo comunitario. Focalizado principalmente en el acceso y control sobre recursos tangibles. Desarrollo de la distinción entre necesidades prácticas y estratégicas.	Atención a las normas y prácticas institucionales que constituyen las Rel. de Gen, como relaciones de desigualdad; la división de trabajo por género es vista como una forma social de conexión y conflicto; introduce el concepto de controles diferenciados sobre recursos intangibles	Focalizado en roles diferenciados de género, acceso y control sobre recursos. El trabajo reproductivo es caracterizado como restricción al tiempo de las mujeres. Subconceptualiza la dinámica de las rel. De poder entre los géneros.	La división del trabajo por género deriva de las relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres. El hogar doméstico es visto como espacio de cooperación y conflicto
Visión del desarrollo	Integracionista y optimista respecto al mercado	Crítica implícita al mercado, se le reconoce potencial transformador	Escepticismo frente al mercado. Agenda setting. Mainstream	Integracionista y optimista respecto al mercado	Esceptico al mercado. Conceptualiza la interdependencia entre economía productiva y reproductiva.
Alcance institucional	Lo doméstico, el hogar	Hogar y comunidad	Hogar, comunidad, Estado, mercado, instituciones de desarrollo	Hogar y mercado	Desarrolla marco analítico micro, meso y macro que articula hogar, comunidad, Estado, mercado, instituciones de desarrollo
Intervenciones de desarrollo	A escala de proyectos	A escalas de proyectos y sectorial	Potencialmente a escalas de proyecto, sectorial y macro	Macroeconómico (y sectorial)	Macroeconómico (y sectorial)
Aplicaciones	Empleado ampliamente por USAID, CIDA, PNUD, BM. Algunas como USAID están llevando el enfoque más allá del nivel de proyectos	ONGs como Christian Aid y agencias de desarrollo como ODA, Norad, ASDI, OIT, UNIFEM, FAO, UK	Sussex lo emplea para trabajo con investigadores. Algunos aspectos tomados por PNUD, OXFAM.	No ha sido tomado por agencias de desarrollo. El BM ha tomado algunas notas	No ha sido tomado por agencias de desarrollo. Algunas notas tomadas para materiales de entrenamiento por UNDP, CIDA

ANEXO 4

HACIA UN MARCO COHERENTE DE POLÍTICAS DE IGUALDAD



Tomado del documento "GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS", por Evangelina García Prince. Presentado como ponencia en el Seminario "Un Modelo Democrático de País con Perspectiva de Género", convocado por el Foro por la Equidad de género y la Fundación Federich Ebert. Caracas, septiembre 2002

ANEXO 5: ELEMENTOS DE REFERENCIA PARA AGENDA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDAD

<u>COMPROMISOS INTERNACIONALES DEL ESTADO</u>	<u>COMPROMISOS NACIONALES DEL ESTADO</u>
TRATADOS INTERNACIONALES DE DD HH	CONSTITUCION NACIONAL
CONVENCIÓN PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER.	LEYES MACRO DE ALCANCE SOCIAL GENERAL
PLATAFORMA DE ACCIÓN. IV CONFERENCIA DE LA MUJER. BEIJING 1995	LEYES SECTORIALES
CONFERENCIAS MUNDIALES: AMBIENTE, DERECHOS HUMANOS, POBLACIÓN, CUMBRE SOCIAL, URBANA, ETC.	AGENDAS DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA
CUMBRES IBEROAMERICANAS DE PRESIDENTES Y JEFES DE ESTADO. VI SOBRE GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.	DIAGNÓSTICOS
CUMBRES INTERAMERICANAS DE PRESIDENTES: MIAMI Y CHILE. TEMA 18	
ACUERDOS SUBREGIONALES ANDINOS, G8, ETC.	
REDES LAT/AM. Y SURAM. DE ORG. GUB. DE LA MUJER.	
ACUERDOS CON LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, REGIONAL Y BILATERAL	