

**REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
POSTGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE AMERICA LATINA CEPESAL**

TESIS

**“ LAS POLÍTICAS DE GENERO: UNA POLÍTICA PUBLICA DE IMPACTO SOCIAL
EN LA DEMOCRACIA VENEZOLANA (1974-2004) “**

**PRESENTADO PARA OPTAR AL TITULO DE MAGÍSTER SCIENTIARUM EN
CIENCIAS POLITICAS**

AUTORA: Abog. Elsi Yolima Arellano Pérez

TUTOR: Profesor Elys Gilbrando Mora Belandria

MERIDA, DICIEMBRE 2004

SERBIULA
Tulio Febres Corde

REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
POSTGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE AMERICA LATINA CEPAL

TUTOR: Prof. Elys Gilbrando Mora Belandria

JURADO CALIFICADOR:

ÍNDICE GENERAL

	pp.
INDICE GENERAL	iii
LISTA DE CUADROS	vi
RESUMEN	vii
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULOS	
I LA TEORIA DE GENERO. ASPECTOS FUNDAMENTALES	3
1.1. El uso no sexista del lenguaje	3
1.2. Genealogía del concepto de género	7
1.3. Conceptualización sobre el género	11
1.4. Desigualdad y relaciones de poder entre los géneros	13
1.5. Estructura de las relaciones de género en el sistema patriarcal	15
1.6. El rol de las mujeres en las estrategias de desarrollo. Enfoques	17
1.6.1. El enfoque de género en el desarrollo	17
1.6.2. Género en el mainstream	23
II LA FORMULACION DE LAS POLÍTICAS DE GENERO DESDE EL ESTADO	29
2.1. El Estado y las nuevas formas de coordinación social	29
2.2. La participación del movimiento de mujeres en su formulación	32
2.3. Condicionantes en las demandas de la equidad de género	34
2.4. Las dimensiones de la subordinación de las mujeres	36
2.5. Ordenes de género	41
2.5.1. Procesos de transformación del orden de género	42
2.6. Conceptualización de las políticas de género	47
2.7. Etapas de formación de las políticas de género. Aspectos Instrumentales y metodológicos	48
2.7.1. Etapa del análisis y del diagnóstico de necesidades	49
2.7.2. Etapa del diseño. Aspectos metodológicos	52
2.7.2.1. La orientación conceptual predominante	53

2.7.2.2. La secuencia lógica de tratamiento de la realidad	55
2.7.2.3. La estrategia operativa	58
2.7.3. Etapa de la ejecución o implementación de la política	59
2.7.4. Etapa de la evaluación de resultados y procesos	60
2.8. Lineamientos normativos sobre las políticas de género	61
2.8.1. Las responsabilidades del Estado en la implementación de las políticas de género	61
2.8.2. Estrategias de transversalización	63
2.8.3. Mecanismos institucionales	63
2.9. Procesos de legitimación e institucionalización	64
2.10. La formulación de planes de igualdad de oportunidades	66
2.11. Los sistemas de indicadores de género	66
III LA SITUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GENERO EN VENEZUELA: ANÁLISIS PROSPECTIVO	68
3.1. Antecedentes globales	68
3.2. Antecedentes nacionales: La participación de las mujeres venezolanas en la formulación de las políticas de género	70
3.3. La institucionalización de las políticas de género en Venezuela	75
3.4. Estrategias utilizadas para la institucionalización de las políticas de género en Venezuela	84
3.5. La institucionalización del tema de la violencia contra la mujer como asunto de política de Estado: La experiencia venezolana	90
3.5.1. Actores y escenarios de intermediación	90
3.5.2. El proceso de su institucionalización	93
3.6. La situación actual de las políticas de género en Venezuela	95
3.7. Los retos inmediatos de las políticas de género en Venezuela	98
Conclusiones	100
Posibles líneas de investigación	106
Bibliografía	107

**REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
POSTGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE AMERICA LATINA CEPESAL**

**“ LAS POLÍTICAS DE GENERO: UNA POLÍTICA PUBLICA DE IMPACTO SOCIAL
EN LA DEMOCRACIA VENEZOLANA (1974-2004) ”**

**AUTORA: Abog. Elsi Yolima Arellano Pérez
TUTOR: Profesor Elys Gilbrando Mora Belandria
FECHA: Diciembre, 2004**

RESUMEN

La presente Tesis se enmarca dentro de la denominada “Teoría de Género”, mediante la cual se analizan las dimensiones socio-histórico-culturales que han construido las relaciones de poder asimétricas entre hombres y mujeres, generadoras de desigualdad y discriminación entre las mujeres; frente a lo que se erige como alternativa estratégica, la implementación de las “Políticas de Género”, novedosa y reciente estrategia de negociación política entre los actores participantes en su construcción y el Estado, creando un escenario favorable a la planificación en y desde los problemas y necesidades prioritarias de las mujeres para reducir los sesgos de género y aumentar el acceso y la igualdad de oportunidades que redunden en el logro de la equidad; alternativa dirigida a profundizar la democracia real y a la construcción de una sociedad global propiciadora de un modelo de desarrollo humano sostenible.

Con este enfoque teórico, pretendemos identificar, analizar y describir el proceso de construcción de las políticas públicas con perspectiva de género en Venezuela desde sus inicios en 1974 hasta nuestros días, para definir y constatar dos premisas básicas en esta investigación:

1.- El enfoque de género ha visibilizado la situación de discriminación en que se encuentra la mujer en el mundo, lo que ha permitido la construcción de un marco legal e institucional que constituye la base de su incorporación a las políticas públicas dirigidas a reducir las brechas de desigualdad y exclusión de que han sido objeto las mujeres históricamente.

2.- Las políticas públicas formuladas en el contexto latinoamericano y especialmente venezolano, se han quedado rezagadas en la formulación de una igualdad formal, política y/o distributiva, lo que ha limitado y hace urgente el paso a una igualdad real, de carácter social y moral, que permita la eliminación de las desigualdades y el logro de la equidad entre los géneros, lo cual pasa por cubrir la necesidad de eliminar la discriminación y el sesgo entre los géneros para lograr la justicia social.

INTRODUCCIÓN

La premisa principal de esta investigación la constituye la relación de las Políticas Públicas con la Perspectiva de Género; se trata de indagar acerca de la fundamentación teórica y metodológica de la Teoría de Género, a través de la cual se ha analizado y puesto al descubierto las inequidades construidas social e históricamente a través de la estructuración de las relaciones de poder entre hombres y mujeres, en las que ha prevalecido el patrón androcéntrico, es decir, la dominación del varón sobre la hembra, lo que ha originado la subordinación ancestralmente existente, reflejada en las condiciones de inequidad en las que se encuentra la mitad de la población mundial: las mujeres; por lo que se hace necesaria la instrumentación de estrategias que permitan deconstruir esta visión sesgada y construir un nuevo paradigma bajo el concepto de la Igualdad de las relaciones entre hombres y mujeres; constituyendo las Políticas Públicas un mecanismo válido a ser implementado desde el Estado y con la participación de diversos actores sociales, promoviéndose de esta manera, el ejercicio de una ciudadanía activa, la edificación de un Desarrollo Humano sostenible y la profundización del Sistema Democrático.

Para tales fines, este trabajo se ha dividido en tres capítulos, en el primero nos referimos a los aspectos fundamentales de la teorización sobre género relativos al uso no sexista del lenguaje, el concepto de género y su influencia en la determinación de las relaciones de género en el sistema patriarcal, la evolución de los enfoques bajo los cuales se han atendido los intereses y necesidades de las mujeres, para concluir con la aplicación de la incorporación del principio de equidad de género en el campo de las intervenciones públicas; especialmente los denominados Enfoque de Género

en el Desarrollo y Género en el Mainstream.

En el segundo capítulo, se identifica y analiza la politización de las necesidades e intereses de las mujeres y su incorporación a la agenda pública; así como los temas de las mujeres en las políticas públicas prevaletentes en el contexto de las estrategias de desarrollo, la conceptualización de las políticas públicas de género, el proceso de su formación, sus fuentes, modalidades y jerarquías, la función de las políticas en la planificación, los actores y actoras intervinientes; para concluir con los lineamientos normativos de este tipo de políticas y los mecanismos utilizados por el Estado para su institucionalización y legitimación.

El tercer y último capítulo se centra en el escenario venezolano, identificando, caracterizando y analizando los antecedentes internacionales y nacionales de la operativización de las políticas de género, las experiencias de su institucionalización, examinando brevemente lo referente al tema de la violencia basada en género, las estrategias institucionales y los programas desarrollados, la situación actual y los proyectos pendientes; finalizando con la realización de un balance de este proceso mediante las conclusiones alcanzadas y la formulación de algunas líneas de acción que puedan orientar futuras investigaciones sobre el tema en la Ciencia Política.

CAP. I.- LA TEORIA DE GENERO: ASPECTOS FUNDAMENTALES

En este primer capítulo, se tratan los aspectos básicos de la teoría de género; partiendo de la necesidad del uso no sexista del lenguaje, el origen y concepto del término género, las implicaciones de su construcción social en las relaciones entre hombres y mujeres generadoras de desigualdad y discriminación, para converger en los enfoques de políticas públicas dirigidos a revertir tal situación.

1.1.- EL USO NO SEXISTA DEL LENGUAJE

Se considera conveniente iniciar este trabajo señalando que dada la naturaleza y el objeto del mismo, se utilizará el lenguaje de forma no sexista; en este contexto el término sexismo se define como "... la creencia, fundamentada en una serie de mitos y mistificaciones, en la superioridad del sexo masculino, creencia que resulta en una serie de privilegios para ese sexo que se considera superior" (Facio, 95: 36); tales privilegios se basan en mantener al sexo femenino al servicio del sexo masculino, conservando la creencia en el sexo subordinado, de que esa es su función "natural", y única; desde esta óptica, entre las numerosas y sistemáticas denuncias de las feministas se plantea la invisibilización y exclusión de la mujer a través del lenguaje en particular y de sus normas reguladas por la gramática.

Para tener una concepción clara de sus implicaciones, inicialmente se expondrá la opinión de dos de las autoras feministas que más han desarrollado el tema en Latinoamérica: para la Abogada y experta costarricense Facio, "El poder de definir es el poder de conformar la cultura, es el poder de establecer lo que es y lo que no es, el poder de escoger los valores que guiarán a una determinada sociedad" (Facio, 95: 33); en este sentido, el lenguaje es una de las principales formas de comunicación, y

además de comunicar, conforma hábitos; a través de él se transmiten de generación en generación los hábitos culturales; y como esta misión de definir y transmitir en una sociedad androcéntrica ha sido potestativa del hombre, las mujeres hemos permanecido excluidas e invisibilizadas a través del lenguaje y sus formas gramaticales.

Según Ferrara, propulsora del equipo que le imprimió el lenguaje de género a la actual Constitución venezolana, "...el lenguaje no es inocente ni neutro: transmite ideología, interpreta, reproduce la cultura, refuerza los valores imperantes en la sociedad y condiciona nuestra visión de la realidad, "garantiza el orden patriarcal" e impide "percibir lo femenino, lo desvirtúa, lo ignora y lo descalifica" (Jiménez, 2000: 68).

Prueba de ello lo constituye el uso del genérico "hombre" como sinónimo de género humano, ocultando las realidades, vivencias, intereses, necesidades y aportes de las mujeres a la humanidad; así, lo masculino, el hombre, el varón, ha venido siendo el modelo, el paradigma de lo humano y aunque se presente como sexualmente neutro al pretender abarcar a ambos sexos, en realidad excluye a la mujer; a este respecto la académica española Eulalia Lledó Cunill, señala que la lengua tiene un poder simbólico enorme, de tal manera que lo que no se nombra o no existe o se le está dando carácter excepcional.

Acorde con los cambios globales, y desde el final de la II Guerra Mundial, algunos gobiernos y organizaciones en respuesta a las demandas de las feministas en relación a la igualdad y equidad, recomendaron la eliminación del sexismo lingüístico en los discursos y documentos oficiales; y se propusieron adaptar el idioma a las realidades sociales y culturales, especialmente en el campo político, referido al reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres, y más recientemente en Francia, de la necesaria paridad hombre-mujer, en el contexto de la Democracia Paritaria.

Entre las iniciativas se puede destacar la de Canadá, a la vanguardia de esa evolución desde 1978, así como las de Suiza que en 1989 feminiza el

conjunto de su terminología de oficios y profesiones y publica en 1991 una guía de redacción no discriminatoria que recomienda el uso de la expresión “droits humains” (derechos humanos); y las de España, en donde por iniciativa del Instituto de la Mujer (1990) y de algunos Ayuntamientos como los de Avilés y Málaga, se han publicado Manuales de Buenas Prácticas, referidos al lenguaje administrativo con perspectiva de género, con el objeto de adecuar toda la documentación de la Administración Municipal a un uso no sexista del lenguaje y a poner de manifiesto la importancia de esta herramienta básica de la comunicación, evitando su uso sesgado; en este mismo sentido, el Ministerio de Educación y Ciencia mediante la orden del 22 de marzo de 1995; adecua la denominación de los títulos académicos oficiales a la condición masculina o femenina de quienes los obtengan, así, será entonces lo correcto referirse en sentido femenino a: la Abogada, Ingeniera, Médica, Arquitecta, etc.

Por su parte, el Comité de Ministros de la Unión Europea, aprobó la Resolución N° R90, el 21 de febrero de 1990, sobre la eliminación del sexismo en el idioma, la cual señala: “...el sexismo que impregna el lenguaje en uso en varios de los Estados miembros del Consejo de Europa, estableciendo la preeminencia del masculino sobre el femenino, es un obstáculo a la igualdad entre hombres y mujeres”; acción que se concretó posteriormente en la formulación del IV Programa de Acción Comunitario para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres para el lapso 1996-2000.

En el contexto venezolano, una demostración de ese estar a tono con los cambios globales y con las nuevas realidades sociales y gramaticales, se manifiesta en el uso del lenguaje no sexista en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela vigente desde 1999, el cual según Ferrara “... nos restituye como ciudadanas de plenos derechos y deberes, rompe con los parámetros tradicionales, nos hace co-protagonistas de los cambios sociales, nos vuelve visibles históricamente al afirmar nuestra

participación –pasada, presente y futura- en todos los ámbitos del quehacer social, económico, cultural, y político nacional” (Jiménez, 2000: 70).

En desarrollo del principio constitucional que establece la igualdad (Art. 21), la académica venezolana Gioconda Espina elaboró en 2004, un documento sobre los “Errores más frecuentes y recomendaciones para el uso no sexista del lenguaje en la Universidad Central de Venezuela”, el cual fue aprobado por las instancias respectivas y está siendo aplicado actualmente.

Así mismo, las organizaciones no gubernamentales, han adoptado medidas tendientes a promover un lenguaje no sexista, por ejemplo, la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en su XXIV Reunión, aprobó mediante la Resolución 14.1, apartado 1 del párrafo 2, de 1987, directrices que exigen el uso de redacciones que se refieran claramente a los dos sexos, y cada vez que sea posible, de la expresión “derechos de la persona”; y posteriormente en 1989, y en este mismo sentido; aprobó la Resolución 109, en su XXV Reunión, párrafo 3.

En la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos organizada en Viena en 1993, bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); el Foro de las Organizaciones No Gubernamentales (reunidas más de mil), adoptó una recomendación dirigida a eliminar cualquier parcialidad a favor de uno u otro sexo, y sustituir la expresión “derechos del hombre” por “derechos humanos” o “derechos de la persona humana”.

La organización Amnistía Internacional, de amplia experiencia y prestigio en el campo de la defensa de los derechos humanos, en 1997, decidió adoptar un discurso de derechos que se armonizara con su mandato, sus objetivos y su visión; para esto, se identificaron 3 expresiones sustitutivas de la palabra “derechos del hombre”; excepto en documentos históricos: “derechos de la persona humana”, “derechos humanos” y “derechos del ser humano”.

Es aceptado actualmente, por teóricos y expertos no sólo feministas,

que la lengua no es estática, evoluciona constantemente para reflejar realidades nuevas, cambios sociales y políticos; así mismo, cumple un papel fundamental en la formación de la identidad social de los individuos y la interacción existente entre lenguaje y actitudes sociales ha sido objeto de numerosas investigaciones y está ampliamente documentado. Así lo demostraron el filósofo francés Michel Foucault al enfatizar las relaciones entre poder y discurso y el sociólogo Pierre Bourdieu, quien en su obra "Ce que parler veut dire", describe la existencia de un capital lingüístico de donde deriva el concepto de "poder simbólico" interiorizado y aceptado; en este sentido, el lenguaje es la representación o forma simbólica de las relaciones de poder y les confiere su legitimidad.

Reconocer que los "derechos del hombre" evolucionaron desde 1789, y específicamente la igualdad entre hombres y mujeres, forma parte de esta evolución; es entender que el lenguaje de los derechos de la persona humana no debe promover un solo género (y sexo) como categoría universal, ni transmitir prejuicios; las mujeres al igual que los hombres tienen derechos y tal reconocimiento pasa por el uso de una expresión que reconozca su existencia.

1.2.- GENEALOGÍA DEL CONCEPTO DE GENERO

Para ubicarse en el contexto teórico de este trabajo, es necesario revisar la genealogía del concepto "género" sobre el cual se ha especulado ampliamente en las tres últimas décadas del siglo XX, especialmente por mujeres vinculadas al movimiento feminista; según Facio, el feminismo debemos entenderlo como "...un conjunto de valores, creencias y experiencias que conforman una manera de ver el mundo o cosmología, que se contrapone a la forma androcéntrica en que se mira el mundo dentro de los distintos modelos de patriarcado..." (Facio, 95: 55); óptica que parte del principio de que el género es una categoría social que traspasa y es

traspasada por todas las demás categorías sociales cuya base material es el sexo, por lo que la perspectiva de género permite acercarse a la realidad de los hombres y las mujeres analizando las relaciones de poder entre ambos, para plantear la necesidad de cambiar la condición de subordinación de la mujer, como requisito indispensable para desarrollar plenamente su potencial.

El término género es introducido en las ciencias sociales y en los estudios sobre las mujeres por los ingleses, para quienes su significado es el de género sexual, así "gender" alude a condición femenina o masculina de personas, animales o plantas; es decir, hace referencia a la dicotomía sexual, impuesta socialmente a través de roles y estereotipos que proyectan a los sexos como diametralmente opuestos, exagerando el valor de las diferencias biológicas y legitimando la subordinación del sexo femenino.

Por tanto, el sentido que las feministas y/o teóricas le otorgan al término género, no se confunde con el sexo biológico; entienden que género masculino o femenino es una construcción social que permite que los individuos según el sexo al que pertenecen, sean educados y actúen unos como dominantes y otras como dominadas; de tal manera, la perspectiva de género en oposición a la tradicional o androcéntrica, parte de la conciencia de que tal subordinación, no es natural ni biológica, sino creada y basada socialmente en una estructura de género, o lo que es igual, en relaciones de poder; por lo que puede ser transformada.

Ante la abundancia de producción teórica sobre este tema, es necesario acotar que no existe un significado único sobre género ni sobre la exigencia de su incorporación como perspectiva a programas de desarrollo, en este sentido, y como advierte Joan Scott (citada por Bonder, 2000), "...quienes quisieran codificar los significados de las palabras librarían una batalla perdida, porque las palabras, como las ideas y las cosas que están destinadas a significar, tienen historia"; por eso, "debemos buscar vías (aunque sean imperfectas) para someter continuamente nuestras categorías

a crítica y nuestros análisis a la autocrítica”.

Acerca del origen histórico de este concepto tampoco hay coincidencias; en principio, el término “género” no es original del pensamiento feminista, existen antecedentes que remiten al campo de la biología, la lingüística y la psicología; y más recientemente, Simone de Beauvoir, aún cuando no utilizó este término en su obra “El Segundo Sexo”, abrió un canal para dismantlar la naturalización de las desigualdades sociales entre varones y mujeres y la subordinación de estas últimas. Su estudio sobre la conformación filosófica y material de “la otredad”, en tanto categoría fundamental en la experiencia humana, le permitió señalar el carácter construido de la identidad de la mujer y del papel inferior que se le asigna en la sociedad.

Un aporte fundamental en su obra lo constituye el haber puesto al descubierto los principales presupuestos teóricos de la modernidad, demostrando su misoginia o sexismo; de igual forma, su confrontación con los “padres” intelectuales influyó determinantemente en la posición de “desobediencia” asumida por las académicas que posteriormente re-visaron y re-leyeron todas las disciplinas y teorías, deconstruyendo lo construido por el patriarcado, entendido este como el sistema de relaciones imperantes entre hombres y mujeres.

Además de estas críticas constructivas, otro de sus valiosos aportes consistió en abrir la posibilidad creativa y de lucha política de las mujeres para redefinirse con otros códigos, crearlos y ocupar así el lugar de “sujeto” de (su) la historia.

Tal como lo señala Braidotti (citada por Bonder, 2003), al plantear el énfasis en el carácter cultural de los discursos en los que se basa la supuesta inferioridad de las mujeres y mediante su propuesta de liberación a través de la trascendencia (de “otro” a “sujeto”), Simone de Beauvoir inaugura la distinción entre sexo y género, aunque no mencione este último término.

Durante más de tres décadas de constantes revisiones del concepto de género, esta categoría ha abierto el camino a cuestiones que van más allá de detectar y denunciar diferencias sociales y económicas entre mujeres y varones situados histórica y contextualmente; haciendo referencia con esto, a los problemas teóricos, epistemológicos, metodológicos y directa o indirectamente políticos que recorren este campo de conocimiento en constante desarrollo y que se enlazan de maneras creativas con los debates contemporáneos más resonantes.

La impostergable necesidad de revisar la investigación y las herramientas teóricas existentes, es evidenciada claramente por Pierre Bourdieu (citado por Bonder, 2003), cuando afirma que "...existe gran dificultad para analizar la lógica del género ya que se trata de [...] una institución que ha estado inscrita por milenios en la objetividad de las estructuras sociales y en la subjetividad de las estructuras mentales, por lo que el analista tiene toda la posibilidad de usar como instrumentos del conocimiento categorías de la percepción y del pensamiento que debería tratar como objetos del conocimiento".

En este sentido, la teoría de género conduce a diversos interrogantes:

- La identidad
- La sexualidad
- El cuerpo
- Las narrativas sobre la subjetividad del mundo globalizado
- Los criterios de cientificidad que regulan las instituciones y prácticas académicas y que legitiman los sistemas de conocimiento, cuestionando los dispositivos de poder que disciplinan las sociedades pasadas y presentes, o las formas en que los sujetos se "engeneran" y transforman sus posicionamientos.

1.3.- CONCEPTUALIZACIONES SOBRE EL GENERO

A continuación se reseñan brevemente las concepciones que dieron origen a lo que la ciencia instituyó a través de la investigación durante los años 60: la desnaturalización del sentido atribuido históricamente a las conductas de género y la asunción de que la desigualdad entre los géneros no descansa en bases naturales sino histórico culturales; lo que al mismo tiempo nos permite comprender el contenido y alcance del término género:

- Según Rubin (citada por De Barbieri, 1993: 5), los sistemas de sexo/género son los conjuntos de símbolos, prácticas, representaciones, normas y valores sociales que las sociedades elaboran a partir de la diferencia sexual anatómico-fisiológica y que otorgan sentido y finalidad a la satisfacción de los impulsos sexuales, a la reproducción de la especie humana y, en general, a las relaciones interpersonales. Afirma que este sistema sirve a otros fines económicos y políticos diferentes de los que originalmente debían satisfacer para la organización de las sociedades, pero también que no es inmutable en tanto es el producto de la actividad humana histórica y, por ello, puede ser modificado mediante la acción política.
- Por su parte, Ann Oakley (citada por Bonder, 2003), evidenció la “aureola de naturalidad e inevitabilidad” que envuelve la diferenciación del género en la sociedad, lo que se ve reforzado con la concepción de que tal diferencia incrementa la eficacia social; argumento central en las posiciones funcionalistas sobre los roles sexuales, como la de Talcott Parsons.

Para esta autora, los procesos de socialización familiar, educacional y cultural modelan al macho y la hembra de la especie humana para devenir los varones y mujeres que prescribe su cultura y ejercer los roles que esta les asigna; de manera que los sujetos que no se ajustan a estos moldes son calificados como “desviados” y se

los intenta "normalizar". Contra tales concepciones apriorísticas luchan las feministas y las minorías de opción sexual: gays, lesbianas, travestis y transexuales. Esta interpretación ha sido criticada por considerarla que tiene visos de cierto esquematismo mecanicista; sin embargo, es la que más ha perdurado en la opinión de muchos sectores.

- En la visión de Joan Scott (De Barbieri, 1993: 6), el género es el campo primario dentro del cual se articula el poder; y comprende cuatro elementos interrelacionados:
 - 1) Símbolos culturales que evocan representaciones múltiples y a menudo contradictorias, sobre el hombre y la mujer, formando parte de los imaginarios colectivos, los mitos, las creencias básicas y de los elementos sustentadores de los valores que fundamentan la ética social e individual.
 - 2) Conceptos normativos: doctrinas religiosas, educativas, científicas, legales y políticas que fijan diferencias polares (femenino/masculino, varón y mujer) y reprimen otras alternativas, desarrollando la normativa que configura el deber ser.
 - 3) Instituciones como las relaciones de parentesco, la familia, la economía, el mercado de trabajo y la política que reproducen la segregación.
 - 4) La identidad subjetiva, pues siguiendo a Rubin, a partir del sexo biológico se constituye un sexo cultural que impregna la personalidad.
- Finalmente, Judith Butler (citada por García Prince, 2003b: 11), utiliza el psicoanálisis freudiano y lacaniano para cuestionar la visión binaria de las relaciones de género que originan una división de los seres humanos en dos grupos netamente diferenciados, en lugar de sugerir la posibilidad de las personas de "elegir" su identidad genérica. Para

Butler el género no es lo que uno es sino lo que uno hace en determinadas circunstancias, y lo que uno hace como identidad “engenerada” socio-culturalmente se considera un logro. En este orden de ideas, género y deseo son flexibles y fluidos; por tanto, la mujer no puede considerarse una categoría con identidad ontológica sino como múltiple y discontinua; así la idea de la identidad de género como performance se ha convertido en una de las claves de la teoría de género.

1.4.- DESIGUALDAD Y RELACIONES DE PODER ENTRE LOS GENEROS

Con este marco metodológico y siguiendo la tesis planteada por García Prince (2003b: 13), a continuación se analizan las implicaciones de los paradigmas de sexo y género en sus respectivas posturas históricas (tradicional dominante y emergente) para conceptuar bajo el “Enfoque de Género” la comprensión de que las relaciones entre los géneros se tornaron a partir de la valoración diferencial, en relaciones entre no iguales, entre sujetos de valor y poder distintos.

Bajo esta concepción, las relaciones de género son relaciones de poder, con un claro sujeto dominante, el hombre y otro dominado o subordinado, la mujer. El sistema sexo-género ha sostenido durante casi cinco milenios que esta situación es obra de la naturaleza, la cual ha definido la asimetría en el referente sexo-genital principalmente, que se manifiesta, con algunas otras características diferenciales en la anatomía y la fisiología, en todo el curso de vida.

En este sentido, las relaciones de género otorgan al masculino el poder por excelencia que es el poder de nombrar o dar sentido; el poder de dar lugar, ubicar y valorar, que son los significantes por excelencia de la dominación. Es por ello que la asignación defectiva que ha configurado el rol genérico de las mujeres las ha excluido no sólo del espacio de los poderes,

sino de la categoría humana que asume el poder como su privilegio. Las relaciones de poder dominio-subordinación entre hombres y mujeres, son relaciones de exclusión del género dominado, que es excluido por el dominante y relaciones de expropiación.

A la par, la jerarquía relacional que suponen las relaciones de género, define una interdependencia socio culturalmente construida que produce en las mujeres la dependencia vital y la sumisión e impotencia aprendidas, a las cuales hace referencia Lagarde (Lagardé, 1998). El espacio de lo privado o espacio de las mujeres, las excluye del espacio de la individuación y la competencia, del espacio que significa y define el orden social, incluyendo la definición del orden de lo privado; el espacio que define es el de lo público.

Por ser el género una dimensión dinámica y estructural socio culturalmente construida, su expresión es sistémica e institucional, lo cual supone por una parte la presencia de sus sentidos ordenadores en todos los contextos y esferas, por lo cual las expresiones de la exclusión y consecuentemente, del dominio, se dan en todos los grandes sistemas que organizan la realidad de las sociedades: el parentesco, la producción material o intelectual, la ciudadanía o ámbito del poder político, o de las relaciones de los individuos con el Estado y la subjetividad; en ellos el género femenino mantiene su posición subordinada.

Superar esta estructura dominante, hegemónica y tradicional de distribución de las oportunidades de participación política, es una meta estratégica para lograr cambios sustantivos en la sociedad global. Una muestra de ello, es que aún en los países que han alcanzado mayor desarrollo como los nórdicos, las mujeres continúan siendo minoría en todas las estructuras decisorias de los poderes públicos o de las organizaciones de la sociedad civil.

1.5.- ESTRUCTURA DE LAS RELACIONES DE GENERO EN EL SISTEMA PATRIARCAL

Para García Prince (2003b: 13), la dinámica estructural de las relaciones de poder entre los géneros en el sistema patriarcal se sustenta en tres elementos: desigualdad, discriminación y violencia.

- **La desigualdad:** la diferencia entre hombres y mujeres fue interpretada y convertida en desigualdad, originando las relaciones asimétricas en las que prevalece como superior el hombre y asumiendo por tanto el dominio de la relación. Tal desigualdad es expresada en todas las prácticas sociales y pautas de relación, en todos los sistemas de producción de sentidos en forma de discriminación contra la mujer.
- **La discriminación:** representa un sistema amplio de prácticas y valores, cuya función es operacionalizar la subalternidad de las mujeres y hacer real la desigualdad, estas prácticas discriminatorias concretan la desigualdad en los hechos, asumiendo numerosas expresiones, como la descalificación, el constreñimiento, la exclusión, la explotación y la dominación, entre otras.
- **La violencia:** es el tercer elemento y se constituye en el dispositivo o válvula de seguridad de la discriminación y la desigualdad. Las prácticas de violencia visible e invisible de todo tipo, de que son objeto las mujeres por parte de los hombres, a consecuencia de lo que los valores masculinos representan en el orden patriarcal en que vivimos, es el elemento que controla cualquier incumplimiento, desviación o insubordinación de las mujeres respecto de las pautas discriminatorias.

Cada uno de estos tres elementos alimenta y refuerza a los otros y entre los tres configuran el paradigma sistémico de ejercicio del poder en las

relaciones entre los géneros. Estos son paradigmas de comportamiento (dominación / subordinación) que se viven inconscientemente, pues las prácticas están incorporadas en la subjetividad de cada género como conductas “naturales” que les corresponden a hombres y mujeres; de tal manera, la naturalización de las mismas, impide a cada género vivir conscientemente su condición dominante o subordinada. Pasar estas condiciones a la conciencia, vivir las conductas dominante / subordinada como tales, es el primer paso para adquirir la “conciencia de género”. En este sentido, la naturalización de la violencia invisibiliza el carácter agresivo de la misma, por lo cual las mujeres admiten la violencia en su contra como parte o componente inevitable, “natural”, de la relación entre los géneros.

Los planteamientos anteriores permiten comprender el funcionamiento de las relaciones de género, así como las críticas formuladas al tratamiento brindado a las mujeres en las estrategias de desarrollo; las cuales aún cuando han mejorado relativamente las condiciones materiales de existencia para algunos grupos, no han erradicado el problema de la exclusión, la discriminación ni la subordinación presente en sus vidas en los órdenes subjetivos y objetivos.

Dentro de este orden de ideas, el reconocimiento de la discriminación contra las mujeres presente en la sociedad se expresa ya en 1948, con la creación de un órgano específico en las Naciones Unidas para abordar este tema: la “Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer”, recibiendo un especial impulso en 1975, cuando es aprobada la “Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer” y se produce el documento denominado “Estrategia de Desarrollo Internacional para la Segunda Década (1971-1980)”, en el cual se menciona brevemente y por vez primera a las mujeres en el desarrollo. Estos fueron los años de los primeros ensayos de políticas dirigidas a las mujeres, cambios de actitudes y compromisos políticos de los gobiernos en relación con la población femenina, así como la creación de las primeras estructuras institucionales.

Durante 20 años el proceso ha mostrado signos de avance, pero ha revelado que el tema tiene una complejidad mayor; las críticas apuntan al hecho de que conceptualmente no hubo tal integración, sino que la mayoría de las veces el tema constituía un "añadido" a las preocupaciones centrales del desarrollo. Actualmente se reconoce que las mujeres están integradas a la sociedad y lo que se requiere es mejorar su forma de inserción. Esto implica tomar en cuenta el papel social que se les asigna por el hecho de ser mujeres; desde esta perspectiva surge el denominado "Enfoque de Género" el cual se expone a continuación.

1.6.- EL ROL DE LAS MUJERES EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO. ENFOQUES DE POLÍTICAS APLICADOS

1.6.1.- EL ENFOQUE DE GENERO EN EL DESARROLLO

El "Enfoque de Género" emerge en los años setenta como respuesta a las asimetrías y desigualdades entre hombres y mujeres en función de su sexo; dentro de esta concepción, "...una "política pública de equidad de género", sustentada científicamente, es la acción intencionada de los órganos del Estado que, coordinadamente, tienen por objeto estudiar las necesidades e intereses de los ciudadanos y ciudadanas, en esta materia, para formular decisiones, guías y orientaciones que normen los procesos de transformación de la realidad social de las mujeres y los hombres, en un espacio y tiempo determinado" (Castañeda y Pizani, 2000: 28).

Entre las décadas del setenta y ochenta, la tendencia dominante en materia de políticas orientadas a revertir la desigualdad entre mujeres y hombres pasaba por demandar la integración de las mujeres en los planes y programas de desarrollo.

A principios de los años ochenta algunas autoras como Buvinic desarrollaron una interpretación crítica sistemática sobre las políticas

dirigidas a las mujeres; pero quien identificó y clasificó los enfoques de las políticas que se habían venido aplicando con el objeto de proponer el "Enfoque de Género" en la "Planificación" en oposición a los anteriores, fue Moser (1998: 3), cuyos aportes han contribuido con los contextos conceptuales, metodológicos y técnicos de este enfoque y de todos los desarrollos de él derivados, tanto en proyectos concretos como en el campo de las políticas públicas.

A estas perspectivas productoras de propuestas sobre el tratamiento de las mujeres en las estrategias de desarrollo, actualmente se les clasifica en dos categorías: los enfoques "oficiales" y los enfoques "alternativos". Los primeros surgieron a principios de los años 70 como producto del interés de algunas agencias multilaterales por asumir en los proyectos de desarrollo cuestiones relacionadas con la situación de las mujeres y son: el Enfoque del Bienestar y el Enfoque de Mujeres en el Desarrollo conocidos con las siglas MED en español (también conocido en inglés como WID: Women in Development), que posee tres vertientes MED/WID Equidad, MED/WID Antipobreza y MED/WID Eficiencia; cuyo propósito era "integrar" las mujeres al desarrollo, aumentando su participación en los programas existentes, convalidando el modelo de desarrollo vigente para la época y no considerando la articulación del funcionamiento de las mujeres con los hombres.

A partir de 1975, simultáneamente a la aplicación oficial de los enfoques MED/WID se produjeron hechos significativos que fomentaron el surgimiento de los llamados Enfoques Alternativos, entre los cuales es importante mencionar: el desarrollo del pensamiento feminista, la aparición de los Estudios de la Mujer, la celebración de la "Segunda y Tercera Conferencias Mundiales de la Mujer", se inició el interés de los gobiernos por políticas no asistencialistas para las mujeres, se crearon organismos y Mecanismos Nacionales de la Mujer de variadas jerarquías, aparece y se consolida el protagonismo público de las organizaciones no gubernamentales

de mujeres (ONG's), con naciente influencia en la formación de agendas públicas. En general, se produce una revisión crítica del modelo de crecimiento económico y nuevos factores se suman a la exigencia del desarrollo: cultura, ambiente, paz, democracia, sostenibilidad.

Las evaluaciones del MED/WID y del logro de los objetivos propuestos para la Primera Década de la Mujer (México 1975-Nairobi 1985), impulsaron el análisis y búsqueda de visiones alternativas, y es en este contexto que surgen dos corrientes reconocidas como Enfoques Alternativos: Empoderamiento (Empowerment) y Género, añadiendo el denominado por algunas autoras como Emancipación para referirse al correspondiente a los países socialistas.

Estos últimos enfoques, se desarrollaron a partir de experiencias y reflexiones de y sobre mujeres de los países subdesarrollados: el designado como "Enfoque de Empoderamiento", se originó entre los grupos de mujeres que venían elaborando una crítica muy consistente al planteamiento de la "Igualdad" discutido en la década de los setenta y que fue elemento central del "Plan de Acción Mundial" aprobado en la "Conferencia de México", el llamado "Enfoque de Emancipación", se corresponde con las políticas desarrolladas en esos años en los países socialistas y el llamado "Enfoque de Género", emerge a consecuencia de una exploración y reflexión sistemática producto de los avances del feminismo teórico y de sus luchas concretas en frentes académicos, sociales y políticos (ver cuadros N° 1 y 2).

Las bases teóricas que dieron origen al Enfoque de Género en el Desarrollo están vinculadas a las diferencias existentes entre las concepciones biologicistas y las históricas, en relación con los fundamentos de las conductas de hombres y mujeres, a lo cual hemos hecho referencia anteriormente.

Según Moser (98: 4), el cambio de concentrar la óptica en el "género", en lugar de "en la mujer", proviene de la influencia de autoras como Oakley (1972) y Rubin (1975); a quienes les preocupaba la manera como eran

percibidos los problemas de la mujer en términos de su sexo (en relación a sus diferencias biológicas respecto de los hombres); en lugar de su género; es decir, la relación social entre hombres y mujeres, en la cual la mujer ha sido sistemáticamente subordinada.

Para García Prince (2003), cualquiera que sea la dimensión en la cual se aplique el Enfoque de Género, es necesario identificar y categorizar su especificidad a través de los siguientes elementos:

- a) Persigue integrar la referencia de género en el mainstream del proyecto o de las políticas de desarrollo.
- b) Se fundamenta en las experiencias emanadas de la subordinación de las mujeres y en las variantes que a esta imponen factores como la raza, la edad, la clase social, entre otras condiciones personales; las cuales pueden resultar más fuertes que el género en la determinación de hombres y mujeres.
- c) Procura modificar las relaciones de poder a fin de transformar el paradigma de dominación por el de poder compartido.
- d) Su fin último es el logro de la igualdad de los géneros, tanto en la estructura de las posiciones como en la organización de la sociedad.
- e) Inicialmente este enfoque se aplica centrándose en la satisfacción de necesidades prácticas; desarrollando a la par procesos de empoderamiento apoyando la emergencia de condiciones que habiliten a hombres y mujeres para enfrentar eficientemente la satisfacción de sus necesidades.
- f) Procura movilizar la conciencia, el interés y la acción comunal, que permitan superar las causas profundas y estructurales de la desigualdad.
- g) Dirige el empoderamiento de las mujeres en referencia a los

comportamientos masculinos, a fin de obtener visiones conjuntas y complementarias de ambos géneros en las responsabilidades y retos de la vida en comunidad.

- h) Las dos estrategias básicas de este enfoque son: la consideración de los intereses y necesidades específicas de hombres y mujeres y el establecimiento de medidas especiales para ambos cuando sea necesario (medidas afirmativas).

Finalmente, y en relación a este enfoque es necesario advertir que algunas de las metodologías y herramientas no responden siempre a estos fines, las críticas han evidenciado que algunas de ellas mantienen rasgos economicistas o distributivistas, o interesados más en la equidad que en la igualdad; así mismo, han surgido debates sobre lo que debe entenderse por empoderamiento y la forma de lograrlo.

Para Moser (1998), a pesar de las energías y los recursos asignados a este trabajo por más de una década, el enfoque que "incorpora" a la mujer en el desarrollo continua siendo un "añadido" a la práctica establecida y predominante de formulación de políticas y de planificación en la práctica institucional; aún cuando existen importantes casos exitosos. Por tanto, la preocupación fundamental sigue siendo la necesidad de desarrollar un marco de planificación mucho más riguroso que el actual, en el que las preocupaciones de género sean integradas a la práctica del desarrollo.

En este contexto, Moser considera algunos de los problemas que han contribuido a la ausencia del desarrollo de un marco de planificación de género y que es necesario enfrentar, clasificándolos en dos tipos:

A) Políticos:

- La mayoría de las autoridades responsables de la planificación del

desarrollo han reconocido con reservas al género, como un tema importante de la planificación, y en ocasiones simplemente no lo han hecho.

- A pesar de la creación de los ministerios, las unidades y las oficinas de la mujer, las decisiones siguen siendo un coto predominantemente masculino y ciego al género.

B) Técnicos:

- La mayor parte de los formuladores de políticas y ejecutores que trabajan con temas MED/GED no tienen ninguna capacitación formal en la disciplina de la planificación.
- La preocupación de la investigación académica feminista ha sido, poner de relieve las complejidades de las relaciones de género y las divisiones de trabajo en contextos socioeconómicos específicos. No se ha preocupado por identificar cómo se podrían simplificar esas complejidades y volverlas herramientas metodológicas que permitan a los ejecutores traducir la conciencia de género a la práctica.
- Para quienes se dedican a la práctica de la planificación, “injertar” el género en las disciplinas de planificación existentes ha demostrado ser especialmente difícil. Estas disciplinas establecidas han demostrado ser particularmente resistentes al cambio.

Como consecuencia de estos factores, entre otros, “... la mujer y el género siguen marginalizados en la teoría y en la praxis de la planificación, y lo seguirán estando hasta el momento en que las preocupaciones teóricas feministas sean adecuadamente incorporadas a un marco de políticas y de planificación, lo cual se reconoce como una tradición de planificación, con su propia metodología de planificación” (Moser, 98: 4).

1.6.2.- GENERO EN EL MAINSTREAM:

En la actualidad, cuando hablamos de "Género en el Desarrollo", nos referimos a "Estrategias de Género en el Mainstream", cuyos principios básicos están directamente relacionados con presupuestos ya enunciados hace algunos años, en relación con la meta de igualdad de géneros como un derecho humano de mujeres y hombres para participar y beneficiarse igualitariamente de la vida social, política, cultural y económica; y más recientemente con la propuesta de lograr una "Democracia Paritaria" o una "democracia de géneros", lo cual ha trasladado necesariamente la discusión al plano de la ciudadanía como una condición en la cual se sintetizan los derechos efectivos de las mujeres y los hombres.

La propuesta de la "Democracia Paritaria" proviene de las mujeres socialistas europeas, y consiste por una parte, en un equilibrio entre hombres y mujeres en todos los cargos de decisión de un Estado y en los órganos de la Unión Europea; por otra parte, plantea la incorporación de los intereses y la visión femenina al quehacer estatal y de la Unión Europea; lo que equivale a la transversalización de la perspectiva de equidad de género en todo el Estado y los organismos regionales, o de un reparto equilibrado de las responsabilidades públicas y privadas.

Esta propuesta significa una ampliación y profundización de la democracia, que para ser tal debe incluir a la mitad de la población; se trata de una proporcionalidad en la representación de hombres y mujeres. Así por ejemplo, Francia ya se ha declarado constitucionalmente como una democracia paritaria y los cargos deben ser ocupados mitad y mitad por personas de uno u otro sexo.

Por su parte, la Unión Europea dispuso la modificación de la legislación electoral en cada país que compone el bloque regional para las elecciones al Parlamento Europeo, de manera que este sea uniforme y que

incluya el equilibrio entre hombres y mujeres. El 50% adoptado por Francia no es la única fórmula para la Democracia Paritaria. En general se acepta que con un máximo de 60% de uno de los sexos ya puede hablarse de paridad, siempre y cuando se incorpore la visión de las mujeres a todas las leyes y políticas públicas.

El planteamiento de la "Democracia de Género" proviene de sectores políticos que consideran agotado al feminismo, y se refiere a la necesidad de una alianza con los hombres para avanzar en la equidad entre mujeres y varones. Se considera que esto no sería posible si se mantuviera la actitud beligerante de las mujeres; con el riesgo de una reacción violenta y negativa de los hombres conservadores. Por lo tanto, la construcción de la "Democracia de Género" es tarea de ambos sexos.

Las mayores críticas que se le hacen, provienen de la eliminación del concepto de poder en las relaciones entre los géneros, así como el planteamiento de que las mujeres han monopolizado el discurso de la igualdad y equidad de género, el cual debe ser socializado.

Las principales respuestas a tales críticas hacen énfasis en la persistencia de relaciones de poder de género y en el argumento de que, para avanzar, es fundamental un sujeto político que lleve adelante la propuesta. Ese sujeto ha sido el movimiento de mujeres y las mujeres feministas en cualquier espacio, ya que no se ha dado que los hombres, ni siquiera los progresistas, tengan a la igualdad entre los sexos como el eje principal de su acción.

Retomando el planteamiento inicial, la adopción de criterios de género en las políticas públicas comportan la necesidad de hacerlos presentes en el "Mainstream" de las decisiones y acciones que las políticas implican, en el propósito de lograr la igualdad. Así, la adopción de la estrategia "Género en el Mainstream" "...supone, en la práctica, evaluar las implicaciones diferenciales que puedan tener para hombres y mujeres, cualquier decisión o acción de los poderes públicos, a fin de asegurar que las necesidades,

intereses y experiencias de unos y otros, se conviertan en dimensiones efectivamente integradas a la formulación, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas (y todo lo que de ellas se deriva), en las diversas esferas social, económica y política; a objeto de que ambos disfruten por igual de los beneficios y evitar la perpetuación de las desigualdades” (García, 2002a: 11).

Según Rico de Alonso (1992), tras la experiencia del trabajo desplegado por un sinnúmero de organizaciones e instituciones a nivel mundial, se demostró la fragilidad, ineficacia e ineficiencia de las políticas desarrolladas en función del desarrollo personal y colectivo de mujeres en el mundo con base en la modalidad de tomarlas como sujeto central de los planes de acción, a través de la creación de entidades especializadas como Ministerios, Institutos, Oficinas de la Mujer; tal es el caso de Venezuela con el Instituto Nacional de la Mujer, España con el Instituto de la Mujer, Bolivia con la Oficina de la Mujer, Chile con el Servicio Nacional de la Mujer, o la Dirección Nacional para la Participación y la Equidad de la Mujer en Colombia, así como los Departamentos u Oficinas de la Mujer dentro de Ministerios, Gobernaciones y Alcaldías, entre otros; se ha dado paso a una nueva concepción según la cual las acciones de desarrollo deben hacer parte de un proyecto político de sociedad, ser universales en su cobertura, y eficientes en su operación, en una amplia escala. Y esto no es posible en las sociedades modernas si no se hace desde una institucionalidad, o un conjunto de entidades que convergen para el diseño e implementación de una política integral.

Para los noventa, el énfasis se desplazó hacia una nueva concepción estratégica: la institucionalización de la perspectiva de género, atravesando todas las instancias de formulación de una política pública sectorial, fundamentalmente general, desde la planificación hasta la evaluación de los procesos y resultados; esta práctica se ha llevado a cabo en países como Holanda, Suecia y Canadá, en los que la acción se ha organizado

conformando una unidad técnica especializada en el tema, con claridad suficiente para integrar la agenda de género en los ejes centrales de los planes de desarrollo. La acción se organiza con base en la creación o fortalecimiento de redes intrainstitucionales con especialistas sectoriales, y la priorización de sectores de entrada del tema de género.

Este cambio de orientación se relacionó según Bonder (2002), entre otros aspectos, con el reconocimiento de que las instituciones, en particular las públicas, ya están creadas en un orden de género; por ejemplo, al ubicar a las mujeres en trabajos estereotipados y peor pagos o al desarrollar programas sociales dedicados exclusivamente a su rol reproductivo, como la planificación familiar, o a su papel social como consumidora de servicios comunitarios. Esta constatación hizo evidente que, sin transformar a las instituciones y al modo en que estas representan los intereses y los aportes femeninos, la meta de la igualdad de género no podía lograrse.

Cuadro N° 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
<p>1950----1960</p> <p>Desarrollo / Subdesarrollo</p>	<p>CRECIMIENTO ECONÓMICO</p>	<p>ENFOQUE ASISTENCIALISTA DEL BIENESTAR</p> <p>Mujer: Vulnerable, dependiente, pasiva al desarrollo Su función: Maternidad. Reproducción Políticas: Asistencialistas; invisibilidad Ministerios: de Salud, Bienestar; Programa Materno / infantil Acciones: Compensatorias, salud ginecológica.</p>
<p>Mediados años 60 a mediados 70</p> <p>Crítica al economicismo: planteamiento del Desarrollo Integral</p>	<p>CRECIMIENTO ECONÓMICO CON DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS SOCIALES (NECESIDADES BÁSICAS)</p>	<p>ENFOQUE MUJERES EN DESARROLLO – MED</p> <p>a) <u>MED – EQUIDAD</u>: Igualdad jurídica, oficinas de la mujer, participación socio económica. (igualitarismo, poblacionismo)</p> <p>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.</p>
<p>Años 80 hasta fines esa década: Desarrollo Humano Sostenible</p>	<p>GLOBALIZACIÓN Y AJUSTES</p>	<p>c) <u>MED – EFICIENCIA</u>: Mujer eficiente. Ajuste invisible. Estrategias de supervivencia. Triple rol.</p>

(Fuente: García Prince, 2003a: 8)

Cuadro N° 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	<p>Se desarrolló en países socialistas</p> <p>Acceso a ventajas sociales y económicas</p> <p>Acceso formal limitado a la toma de decisiones</p> <p>Ausencia de autonomía organizacional y de libertad para plantear demandas.</p>	<p>Políticas generales</p> <p>Óptimas focalizadas</p>
EMPOWERMENT	<p>Se inició a partir de experiencias en Asia, Africa y Caribe anglo/franco parlante.</p> <p>Busca desarrollar capacidades personales (empoderar) y maneras de influir en la vida de la comunidad.</p> <p>No desafía las desigualdades y jerarquías del poder formal.</p> <p>Búsqueda simultánea de la liberación global de la sociedad.</p>	<p>No explícitas, orientadas a favorecer a las mujeres de las bases</p>
GÉNERO EN EL DESARROLLO	<p>Los primeros intentos datan de los años 80 y se desarrolla en los 90.</p> <p>Atención centrada en las diferencias de intereses y necesidades de Mujeres y Hombres, respecto a situación y posición de unas y otros.</p> <p>Búsqueda de formas de superar las exclusiones y subordinación.</p> <p>Distinción de necesidades prácticas y estratégicas de H. y M.</p>	<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

(Fuente: García Prince, 2003a: 10)

CAP. II.- LA FORMULACION DE LAS POLÍTICAS DE GENERO DESDE EL ESTADO

En este segundo capítulo, se plantean los mecanismos utilizados para la incorporación del enfoque de equidad de género dentro de las políticas públicas, entendiéndose como fundamental la participación de las mujeres en este proceso; igualmente se definen las políticas de género, las fases de su formulación y las responsabilidades del Estado en su implementación.

2.1.- EL ESTADO Y LAS NUEVAS FORMAS DE COORDINACIÓN SOCIAL

Los nuevos planteamientos sobre la incorporación de la categoría género en las políticas públicas se desarrollan en un contexto de globalización económica y cultural, así como de grandes transformaciones sociales que exponen al debate público tanto las funciones del Estado como sus relaciones sociales.

Ante la crisis del Estado-nación reflejada en su ineficiencia en la resolución de problemas y en su respuesta a las demandas de la ciudadanía; surgen tendencias reactivadoras de la idea liberal de limitar las injerencias del Estado y promover la capacidad autorreguladora de la sociedad.

En tales circunstancias y frente una ciudadanía estatizante, tutelar y homogeneizadora; emergen de manera creciente y progresiva las demandas de grupos sociales por mayor autonomía personal, participación política y reconocimiento de colectividades políticas y culturales específicas; en los últimos 40 años del siglo XX surgen movimientos de negros, indígenas, homosexuales, ambientalistas y de mujeres, entre otros; los cuales se constituyen en una revuelta de subjetividades individuales y colectivas; situación conducente a reafirmar la transformación de la sociedad industrial a las posibilidades de repolitización social en el contexto actual, según lo

propone Garretón (1997); quien al respecto se interroga sobre si “necesitamos sociedades” y “si podrán actuar por sí mismas” a fin de propiciar “un espacio de sentido y comunicación” que habilite a futuro la “construcción de una polis con sujetos-actores”.

En igual sentido, la circulación de la información y la ampliación del alcance de las comunicaciones presionan tanto hacia una des-nacionalización cultural como a un fortalecimiento de identidades locales; modificándose igualmente las formas de organización y representación políticas; perturbando así el vínculo entre el Estado y la sociedad; de allí la propuesta de los teóricos y políticos de repensar el quehacer del Estado y sus relaciones con la sociedad; entre quienes se identifica a Norbert Lechner y Dirk Messner (2002).

En este orden de ideas, Messner (citado por Guzmán, 2000) plantea los principales cambios que han fracturado la relación Estado-sociedad, los cuales se resumen a continuación:

- Una sociedad cada vez más organizada: reflejada en el crecimiento de los actores colectivos y en el mejoramiento de sus capacidades para influir en los procesos políticos de toma de decisiones y la configuración misma de la vida social.
- Creciente sectorialización de la economía y de la sociedad: incremento de la complejidad social, mayor interdependencia entre actores e importancia de los subsistemas sociales; tendencia a generar espacios sociales y económicos con un alto grado de autonomía, de difícil regulación por parte del Estado.
- Progresiva participación de grupos de actores privados y públicos en el diseño de políticas e incremento de sus niveles de intervención política.
- Propensión a acompañar la diferenciación de la sociedad con una expansión paralela del aparato estatal.
- Descentralización y fragmentación del Estado, heterogeneidad de sus

funciones, de las dinámicas intrínsecas de los subsectores estatales y de sus modalidades de intervención, que difieren según áreas de políticas, sectores productivos y niveles políticos (local, regional, nacional y multilateral).

- Eliminación de la división entre lo privado y lo público asociado a la descentralización del Estado y las diversas formas de cooperación entre el Estado y los grupos sociales.
- Incapacidad del Estado de asumir funciones de coordinación, conducción y modelación social en distintas áreas, sin recurrir al know-how o incluso a las capacidades de acción de actores no estatales.
- Delegación a la sociedad de parte de las funciones del Estado y apoyo al desarrollo de capacidades autónomas en el seno de la sociedad (promover asociaciones, crear foros de debate de conflictos sociales o buscar modalidades de solución con o sin la función reguladora de las entidades públicas).
- Mayor importancia de la interacción sistémica entre los grupos relevantes de actores dentro de las áreas de las políticas que van surgiendo en respuesta a una interdependencia cada vez más profunda.
- Pérdida de autonomía de los Estados nacionales como secuela del proceso globalizador e inserción en instituciones supranacionales.

En tal contexto, la acción que venía siendo desarrollada por las élites político-administrativas, relativamente homogénea y centralizada, no asegura la coherencia de la acción pública; estos requieren para sus decisiones no sólo de información relevante derivada de diversas fuentes (científicas, técnicas, económicas, sociales y políticas) sino también de diferentes actores privados y públicos que enfrentan el desafío de coordinarse y abrir un espacio de acción común; esta participación en las decisiones de políticas ha contribuido a debilitar las férreas fronteras que delimitaban lo privado y lo público.

En este escenario, los sistemas tradicionales de representación y participación ciudadana son insuficientes, por lo que aumentan los espacios de debates multiactorales y simultáneos, en los cuales sus integrantes adquieren las destrezas propias de la toma de decisiones democrática que implica entre otras acciones, transar, presionar, negociar, aceptar el disenso, manejar el conflicto y crear acuerdos mínimos para actuar colectivamente; adquiriendo cada vez mayor importancia la democracia deliberativa a la vez que la movilización social trasciende los ámbitos institucionales rígidos.

Finalmente, para el logro de estos objetivos resulta imprescindible la creación de nuevas institucionalidades públicas y privadas que asuman funciones de fiscalización y exigencia de rendición de cuentas de la acción estatal; situación interpretada por algunos autores como Cancino (2001), reflejo de un esperanzador proceso de desestatización de la política, la cual es recuperada en parte por la sociedad civil.

2.2.- LA PARTICIPACIÓN DEL MOVIMIENTO DE MUJERES EN LA FORMULACION DE LAS POLÍTICAS DE GENERO

El denominado "Movimiento de Mujeres" y/o "Feminista" ha contribuido decisivamente a cuestionar el orden y las prácticas características de la sociedad industrial, generando condiciones para la emergencia de una sociedad civil y una ciudadanía globales.

Específicamente a partir de los años 90, los movimientos de mujeres se propagan geográficamente, se diversifican y adoptan diversas expresiones; transformando sus formas de organización y acción con mayor complejidad y una composición más heterogénea; participan activamente en las Cumbres Mundiales convocadas por las Naciones Unidas; se integran a la preparación de la Conferencia de Beijing y, en menor medida, dada la especialización, en las demás Conferencias temáticas de la década.

Lo importante de estas conferencias y encuentros mundiales es que

reúnen un número incuantificable de mujeres de diferentes partes del mundo entre quienes se legitiman los problemas planteados en sus respectivas redes; se constituyen en espacios de diálogo cara a cara, profundizan la confianza, facilitan el intercambio de información y permiten identificar nuevos temas que, a la vez, activan y fortalecen las redes y organizaciones preexistentes.

De esta forma, la presencia de estas mujeres en los ámbitos globales las lleva a constituirse en protagonistas visibles de las relaciones internacionales y en las participantes activas, junto a otros movimientos (Derechos Humanos, Ambientalistas etc.) de los procesos de formulación de leyes internacionales.

Entre las instancias de aprendizaje internacional destacan los encuentros feministas y las conferencias mundiales, los cuales propiciaron la elaboración de una Plataforma de Acción Común Regional y Mundial (PAR, PAM) y el desarrollo de un fuerte sentimiento de pertenencia a una experiencia emancipatoria de carácter global.

Esto implica el sentimiento de representación y solidaridad del resto de los movimientos de mujeres con cada manifestación del movimiento; lo que le ha permitido acceder a una creciente conciencia sobre la diversidad de formas de las luchas de las mujeres, del multiculturalismo y de las diferentes interpretaciones que originan las desigualdades de género; característica que ha aportado significativamente al reconocimiento de la diversidad en el discurso global de la modernidad.

Sumado a esto, a partir de los años 90 con mayor fuerza y especialmente en el Cono Sur y en los países andinos; en el marco del regreso a la democracia y las iniciativas de modernización de las sociedades, el movimiento de mujeres y feminista regional se relaciona con los distintos poderes del Estado; con el objeto de lograr la incorporación de sus demandas a las agendas institucionales de los distintos sectores de los poderes Ejecutivo, Legislativo y judicial; generando este vínculo, la creación

de nuevas institucionalidades responsables de incluir como criterio de políticas la equidad de género y promover la creación de estrategias programas y servicios que atiendan a los problemas derivados de las desigualdades de poder, recursos y oportunidades entre hombres y mujeres.

Este escenario conformado por las características de las nuevas instituciones y el carácter de los problemas propios a las relaciones de género, usualmente han constituido una presión a favor de la modernización y democratización del Estado así como al establecimiento de novedosas formas de relación entre este con la sociedad; generándose a la par, nuevas estructuras de intermediación entre el Estado y las mujeres (mesas de trabajo, comisiones consejos) y nuevas instancias dentro de los Estados conformadas por Ministerios, Secretarías, Comisiones Interministeriales, entre otras, las cuales han influido efectivamente en la coordinación de los distintos sectores estatales afectados a la elaboración y realización de las políticas con enfoque de género.

2.3.- CONDICIONANTES A LAS DEMANDAS DE LA EQUIDAD DE GENERO ANTE EL ESTADO

Para Guzmán (2003), las propuestas de las demandas de las mujeres al Estado deben considerar un conjunto de condicionantes existentes dentro del mismo de diversos tipos, limitantes que deben ser tomadas en cuenta al diseñar estrategias de incorporación efectiva de la equidad de género en las intervenciones de índole públicas, configurados en Institucionales, Simbólicos y Políticos; los cuales se explican a continuación:

- **Condicionantes Institucionales:** están representados en la construcción de las instituciones como marco de orden y estabilidad en la medida que liberan a las políticas de la inestabilidad presente en los movimientos sociales y en las correlaciones de fuerza coyunturales; desde esta óptica, las Oficinas de la Mujer Regionales

han otorgado preponderancia a la aprobación de nuevo marcos y normatividad jurídica, así como a la emergencia de nuevas instancias de género en el Estado; esta situación se planteó puntualmente en la década de los años 80 y 90 en algunos países latinoamericanos, concretada en modificaciones importantes a los marcos jurídicos, brindando estabilidad a las demandas de equidad de género y creando canales para enfrentar la discriminación por tal razón.

No obstante, y a pesar de estos logros, la institucionalidad tiene su lado restrictivo, la creación de nuevas institucionalidades de género y la incorporación de problemas en las agendas de gobierno, al no depender solamente de la voluntad de las autoridades públicas ni de la fuerza momentánea alcanzada por los movimientos de mujeres, están condicionadas por los contenidos de los textos constitucionales y reglamentarios, así como por las formas y lógicas institucionales de funcionamiento del aparato político-administrativo, que en ocasiones obligan a cambios sustantivos de las propuestas de las agendas de género.

- **Condicionantes Simbólicos:** las instituciones sociales se constituyen por, además de reglas, creencias, códigos culturales y saberes que rodean, sostienen, elaboran y contradicen los roles y rutinas que en ellas se producen (Vargas, 2002), en este sentido, las políticas son expresiones de un determinado orden interpretativo y simbólico de la realidad, fundados en los mecanismos de interpretación que operan en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de políticas.

En este contexto, resultaría más viable para las Oficinas de la Mujer Regionales legitimar los problemas de género a lo interno del discurso de la vulnerabilidad y la reparación, que en los discursos sustentados en el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las mujeres; pues tal como lo planteaban los enfoques tradicionales que

originaron las políticas asistencialistas y debido a la posición de los funcionarios gubernamentales, existe mayor propensión a responder a demandas de protección de las mujeres, en la medida en que estas no interpelan sus propias concepciones de las relaciones de género; resultando de mayor complejidad el diseño de políticas propiciadoras de una redistribución significativa de oportunidades y poder entre hombres y mujeres, afirmativas del protagonismo político y social femenino; motivado al hecho de que tales demandas chocan con las concepciones usuales de género otorgadoras de mayores privilegios y reconocimiento a los varones.

- **Condicionantes Políticos:** Tal como lo señalamos anteriormente, las decisiones de políticas se toman no sólo desde los círculos de decisión ubicados en la administración pública; sino también en los ámbitos de poder que se proyectan en los espacios de interacción e interlocución que establece el gobierno con distintos actores privados, sociales, gremiales y políticos.

Así mismo, las decisiones adoptadas dependen de los recursos, la visibilidad y la fuerza de los diferentes agentes involucrados en las políticas; igualmente, su nivel de organización, las características de sus liderazgos y la capacidad de definir de manera autónoma su identidad, condicionan la calidad de su participación en estos espacios.

2.4.- LAS DIMENSIONES DE LA SUBORDINACIÓN DE LAS MUJERES DESDÉ EL ENFOQUE DE GENERO

En virtud de que la formulación de cualquier política pública parte de una cierta interpretación de la realidad sobre la cual se va a intervenir, así como de una definición de los problemas que pretenda solucionar; la inclusión de la equidad de género como criterio y objeto de políticas públicas

no es una excepción.

Por tanto, consideramos necesario plantear en este capítulo lo referente a la interpretación que el movimiento feminista ha hecho de la subordinación, los mecanismos generadores de la desigualdad y los objetivos finales que orientan la construcción de las políticas de género; el cual, históricamente ha producido diferentes aproximaciones analíticas al tema y una variedad de explicaciones de acuerdo con el contexto cultural de cada momento.

Para Fraser (1992) el origen de la explotación se encuentra a la vez en los órdenes económico y cultural; por tanto las diferencias entre los géneros se construye simultáneamente a partir de diferencias económicas y de patrones institucionalizados de valores culturales; en este contexto, para la economía política el concepto de género se aproxima al concepto de clase; mientras que desde la teoría basada en los patrones culturales, se equipara a la noción de status; por tal razón Fraser plantea el carácter bidimensional de la categoría de género; asociando una primera dimensión de la subordinación a la distribución material y una segunda al reconocimiento de índole cultural; los cuales se reseñan a continuación:

1) Desde la perspectiva de la distribución:

- El género es un principio de diferenciación semejante a la clase, que opera en la estructura económica de la sociedad.
- Es un principio organizativo de la división del trabajo entre trabajo productivo y reproductivo y labor doméstica.
- Organiza la actividad doméstica.
- Estructura la división dentro del trabajo pago.
- Segrega los mercados laborales.
- Sustenta las diferencias de niveles salariales entre hombres y mujeres.
- Condiciona oportunidades desiguales de empleo y promoción, así como los términos del intercambio laboral.

- A partir de esta dimensión la subordinación se expresa en pobreza, explotación, privación de recursos materiales, desigualdades de ingreso y de uso del tiempo libre, entre otras situaciones.

2) Desde la perspectiva del reconocimiento:

- El género es un principio de diferenciación del status.
- Los códigos de género permean los patrones culturales de interpretación y evaluación que son centrales para el orden del status.
- En este orden de ideas, y visto como patrón institucionalizado de valores culturales, el orden de género dominante y eminentemente androcéntrico se caracteriza por:
 - Privilegiar lo asociado a lo masculino y devaluar lo femenino.
 - Traspasar las lógicas de las instituciones públicas y privadas, las normas y construcciones legales, las políticas gubernamentales y las prácticas profesionales.
 - Atravesar la interacción cotidiana, sea en los espacios domésticos, comunitarios, de trabajo, de los servicios públicos, entre otros.

Sin embargo, ninguna de las dos dimensiones (distribución y reconocimiento) es causa o efecto de la otra; aún cuando ambas están superpuestas. En consecuencia, para Fraser, el acceso a la justicia de género exige transformar simultáneamente la estructura económica y el orden del status.

En este contexto, Guzmán y Bonan (citadas por Guzmán, 2003) plantean que se debe considerar aunadas a estas dos dimensiones una tercera, profundamente entrelazada con estas y representada en la dimensión del poder o el orden de la política; aludiendo esta tercera dimensión a: "...la concepción del poder que subyace toda actividad política; entendida esta como los procesos convencionalizados de expresión de conflictos de interés, negociaciones, alianzas y oposiciones, diálogo y negociación, construcción de acuerdos y enfrentamiento, juego de elecciones y reparticiones de poder y recursos de los más diversos tipos".

A fin de profundizar estas dimensiones constructoras de la desigualdad de género, se analiza seguidamente la posición de Zincone y Bonan (citadas por Guzmán, 2003) sobre las relaciones entre la concepción y la institucionalización del poder por un lado, y las diferencias de género y la organización de las relaciones desiguales entre hombres y mujeres, por el otro.

Según Zincone, desde la óptica de la estructuración del poder, la modernidad es ambivalente y se ha estructurado en dos poderes de distinto tipo:

- **El poder político**, ejercido entre los “iguales”, cuya dinámica involucra negociación, construcción de acuerdos y reconocimiento recíproco de las capacidades políticas, civiles y morales.
- **El poder jerárquico o familiar**, ejercido sobre los “no-iguales”, sustentado en la noción de un orden natural y jerárquico del poder decisorio, en el principio de la autoridad y en la creencia de la desigualdad natural de las capacidades políticas y vocaciones sociales.

Para Bonan, diversos estudios feministas han demostrado cómo las nociones históricas de ciudadanía han expresado y contribuido a la construcción de las formas modernas de desigualdades de género.

En opinión de Saraceno (citado por Vargas, 2003), la diferencia social entre hombres y mujeres, en la versión moderna “fue política y simbólicamente construida con la noción de ciudadanía, de tal modo que la exclusión de las mujeres aparece en el propio origen de esa noción”.

Siguiendo este planteamiento, la dificultad de la posterior inclusión de las mujeres como ciudadanas, más que resistencia o atraso, representa los indicios del reconocimiento de la no capacidad de las mujeres para ejercer ciudadanía. Pues a la par se les construía como esposas y madres de los ciudadanos; es decir, como sujetos eminentemente familiares y responsables

por la unidad familiar.

Bajo esta concepción, si se entiende que uno de los primeros procedimientos de fundación del Estado moderno fueron los esfuerzos para introducir una clara separación entre una esfera pública y una privada, así como las operaciones de significación y estructuración del poder que este proceso histórico implicó, se pueden deducir más acertadamente las interrelaciones entre género, poder y ciudadanía.

En este orden de ideas, para Zincone, descubrir los vínculos entre dualidad público / privado, relaciones de género y las formas de la ciudadanía moderna, representa un procedimiento teórico-político fundamental para destruir los límites históricos de la constitución, difusión y concreción de los derechos de las mujeres y transformación del orden de género.

En conclusión, desde la perspectiva del poder.

- La subordinación y dominación de género en la modernidad están sustentadas en una modalidad dual de significar, estructurar y ejercer el poder.
- Las formas modernas de significar, separar y jerarquizar la esfera pública y la esfera privada contribuyen de manera fundamental a la construcción de las desigualdades de género.
- En su proyecto original el Estado y la ciudadanía moderna contribuyeron a la construcción de las desigualdades de género y la exclusión política, social y económica de las mujeres.

Consecuencialmente, a la propuesta de Fraser sobre la necesidad del cambio simultáneo de la estructura económica y el orden del status para acceder a la justicia de género, se agregarían los cambios forzosos en las concepciones del poder, en el orden político y en la estructuración del mundo público, de la vida privada y de la intimidad.

Así, para esta autora, tal concepción de justicia se sostiene en el principio de la paridad de la participación; lo que equivale a considerar como

requisito para su construcción; la necesidad de establecer arreglos sociales que permitan a todos los adultos miembros de una sociedad interactuar como pares; para lo cual se requieren tres condiciones:

1. **Materiales:** distribución de los recursos que asegure independencia y voz, permitiéndole a los sujetos interactuar como pares.
2. **Intersubjetivas:** Cambio de los patrones institucionales de valoración, a fin de que expresen igual respeto para todos los participantes e igualdad de oportunidades para obtener estima social.
3. **Políticas:** las cuales se representan en:
 - Superación de las estructuras de poder jerarquizadas, a través de procedimientos legales, institucionales y culturales.
 - Acceso de las mujeres a la participación en todas las estructuras de decisión pública, en condiciones de igualdad con los hombres.
 - Transformaciones en el mundo público y el privado y sus articulaciones recíprocas, a través de medidas legales, políticas y simbólicas, con fines a proponer la paridad y superar asimetrías de género.

2.5.- ORDENES DE GENERO

El planteamiento desarrollado hasta ahora, demuestra los mecanismos de construcción de las relaciones de género según distintos órdenes de realidad: simbólica, institucional, social y subjetiva y en los diferentes espacios donde transcurre la vida humana: la familia, la economía, la política y la cultura; afirmando de esta manera el carácter sistémico y heterogéneo de la desigualdad, en el sentido de que los procesos se producen en una multiplicidad de órdenes de realidad y ámbitos sociales; características que propiciaron la formulación de la noción de orden de género por parte de algunas feministas; quienes lo definen como el sistema de relaciones

Intersubjetivas, sociales, económicas, políticas y culturales entre hombres y mujeres.

En este sentido, el orden actual está sustentado en el siguiente conjunto de factores:

- División sexual del trabajo.
- Separación de espacios privados y públicos.
- Códigos culturales que dan distinto reconocimiento y valoración a las características, comportamientos y actividades atribuidos a ambos sexos.
- Orientación de recursos y prioridades especialmente hacia los hombres.
- Estructuración dual de poder: político y poder familiar o jerárquico.

En este sentido, el orden tradicional está sustentado en la familia nuclear con jefatura femenina (trabajo no remunerado de crianza y cuidados) y en la incorporación estable y permanente del hombre al mercado de trabajo para que cumpla su rol proveedor; situación que origina la adscripción de mujeres a espacios desigualmente valorados y a representaciones estereotipadas sobre lo femenino y lo masculino que obstaculizan el desarrollo de las potencialidades, especialmente de mujeres, pero también de hombres.

No obstante, por ser una construcción social, el orden de género no es estático ni inmutable; sino que cambia en relación con las transformaciones sociales en sus distintas áreas de acción y de la dinámica propia de la lógica de género.

2.5.1.- PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN DEL ORDEN DE GENERO

A partir de los años 60, las bases del orden de género tradicional se debilitaron debido a una serie de factores representados entre otros por: la universalización de la educación, la disminución de la brecha educativa entre

hombres y mujeres, el descenso de las tasas de natalidad y de mortalidad materna e infantil, el control de la reproducción y la incorporación creciente de las mujeres al mercado de trabajo.

A nivel macro, estos cambios se asociaron a los procesos de industrialización y urbanización; así como al crecimiento del mercado y al fortalecimiento y extensión del Estado; a nivel micro, al cambio operado en las praxis social cotidiana, la subjetividad y las motivaciones de los sujetos.

El proceso globalizador generó a partir de 1980 una mayor interdependencia en las economías nacionales y supranacionales, motivando la expansión tanto en volumen como en variedad y calidad, de la producción material y cultural; así mismo, las tecnologías de la información y comunicación (TIC's), adquirieron gran relevancia; permitiendo a los gobiernos y a los actores económicos y sociales conocer en tiempo real el curso de los acontecimientos mundiales y reaccionar frente a decisiones y situaciones imprevisibles ocurridas incluso en puntos muy distantes del mundo.

A la par de tales procesos, las motivaciones y expectativas de desarrollo personal y de vida familiar, social, política y cultural también están en constante transformación; las modalidades de la democracia representativa ya no son suficientes y los Estados enfrentan problemas sociales cada vez más complejos que presionan hacia la articulación y producción de nuevos espacios y formas de relación con la sociedad.

Justamente, es en este escenario donde emerge en la Región la denominada "segunda oleada del feminismo" (a nivel mundial surgió en 1970); la cual se ha caracterizado por la participación progresiva del movimiento feminista y de mujeres, expresando e incidiendo en las transformaciones que se han llevado a cabo en los procesos a favor de la democratización en el contexto latinoamericano; estas iniciativas, sumadas a las de otros movimientos sociales, ha influido positiva y decisivamente en la recuperación y fortalecimiento de la sociedad civil, al proceso de

diferenciación de actores y demandas sociales y al cuestionamiento de las normas y reglas que regulan las interrelaciones Estado-sociedad, y entre hombres y mujeres especialmente.

Para la década de los 90, el movimiento de mujeres gana una importante experiencia política en los escenarios globales y participa activamente en las diversas Conferencias convocadas por las Naciones Unidas, influyendo sobre los respectivos gobiernos en la adopción de resoluciones favorables a la equidad de género, así como organizándose para hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos por estos adquiridos.

En este contexto, sus demandas de participación en el diseño de políticas abre las posibilidades de crear nuevas institucionalidades representadas en Ministerios, Secretarías, Mesas de Trabajo, Foros, Consejos, entre otras; así como la integración de mujeres en las estructuras ya conformadas de intermediación entre el Estado y la sociedad.

Esta vasta diversidad de cambios afectan las bases del orden de género vigente; reflejados en la variedad de las modalidades de familias, la relación con el mercado de trabajo más flexible e inestable, los estilos de vida más plurales; etc. Ante esta situación, las instituciones se ven rebasadas por las nuevas prácticas sociales surgiendo así la necesidad de crear instituciones diferentes y las oportunidades y condiciones para transformar el orden de género.

En consecuencia, a partir de los años 60 la situación de la mujer ha venido alcanzando gradualmente importantes avances, los cuales exponamos a continuación:

- Ingreso masivo y acelerado al mercado de trabajo.
- Universalización del acceso a los diferentes niveles y modalidades educativas.
- Incremento lento de la presencia de las mujeres en los espacios de participación social y en los círculos de toma de decisiones.

- Paulatinos cambios en las estructuras familiares.
- Reformas jurídicas y eliminación de las discriminaciones más evidentes.
- Creación de instancias públicas responsables de coordinar políticas a favor de las mujeres.
- Mayor reconocimiento de los derechos de las personas y de las mujeres en particular.

Según Bonder (2003), tales cambios han impactado las conceptualizaciones sobre el género, las modalidades de participación y los temas de agenda en América Latina en los sentidos que se especifican a continuación:

1. Cambios de paradigma sobre la categoría género:

- De las necesidades de las mujeres a sus derechos y deberes.
- Nuevo lenguaje: de los derechos de las mujeres como derechos humanos a derechos humanos con derechos de mujeres.
- De los derechos de las mujeres a la equidad y justicia de género.
- Integralidad y universalidad de los derechos humanos, con independencia de la tradición histórica y cultural.
- Manejo discursivo del reconocimiento y respeto por la diversidad.

2. Nuevas formas de participación:

- De la reacción al autoritarismo y la pobreza, a la participación organizada, la institucionalización, "oenegización" y constitución de redes regionales, nacionales y globales.
- De la focalización en los derechos políticos a la ampliación a los derechos sociales, económicos y culturales.
- Trabajo en Red, Advocacy y monitoreo.
- Emergencia de nuevas modalidades de participación y desmovilización.

3. Nuevos temas de agenda:

- Equidad para las mujeres como dimensión de la "calidad de la

democracia”.

- Institucionalización de la perspectiva de género en el Estado: la equidad de género en el centro.
- Equidad de género en las instituciones políticas como recurso para el avance de las mujeres.
- Cambios institucionales, culturales y personales de diferentes actores: corrupción, burocratización, reglas y procedimientos, cultura organizacional; entre otros.
- Análisis del impacto de las políticas de ajuste estructural en las mujeres y las diferencias de género: feminización de la pobreza, nuevos modelos familiares, nuevas formas de disciplinamiento de las mujeres, etc.
- Rechazo de las políticas focalizadas en las mujeres pobres concebidas como grupo vulnerable y como recurso para el alivio de la pobreza.
- “Reformar las reformas”, desarrollar políticas “justas” de educación y empleo, reevaluación de las políticas dirigidas a incrementar el autoempleo, los microemprendimientos y los microcréditos.
- Demandas de políticas de largo plazo que afectan factores estructurales responsables de la pobreza y la discriminación en la obtención de oportunidades y resultados.
- Políticas sociales basadas en los principios de solidaridad y universalidad.
- Nuevas visiones sobre la eficiencia y eficacia: participación de la sociedad civil.
- Globalización de las luchas de las mujeres.
- Prioridades: modelos económicos, políticas, ciencia y tecnología (sociedad del conocimiento), liderazgos y nuevos rostros de la pobreza.

2.6.- CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GENERO

Sobre la definición del término política pública existen diversas nociones, la más generalizada entre los analistas políticos es la tendiente a identificar las políticas públicas con las acciones de los gobiernos desarrolladas desde el poder ejecutivo; específicamente, aquellas que tienen impacto en la organización social.

Ahora bien, en relación con la noción de políticas de género, se presentan a continuación dos definiciones acordes con los requerimientos actuales que le endilgan funciones estratégicas en la creación de una sociedad más justa y por ende más democrática:

Según Rosenfeld, la política pública es: "Una acción deliberada y racional, producida por un conjunto de actores, gubernamentales y no gubernamentales y realizada por el Estado, para dar respuesta y/o resolver cuestiones que hacen al bienestar de las ciudadanas y ciudadanos, removiendo todos los sistemas de subordinación jerárquicas en la sociedad" (2003: 20).

Por su parte Castañeda y Pizani la definen como sigue: "Una "política pública de equidad de género", sustentada científicamente, es la acción intencionada de los órganos del Estado que, coordinadamente, tienen por objeto estudiar las necesidades e intereses de los ciudadanos y ciudadanas, en esta materia, para formular decisiones, guías y orientaciones que normen los procesos de transformación de la realidad social de las mujeres y los hombres, en un espacio y tiempo determinado" (2000: 28).

Ambas versiones contienen una serie de elementos que se corresponden con el quehacer real de las políticas públicas representados en: los actores no gubernamentales, la consideración de la ciudadanía de mujeres y hombres, la noción del logro de la igualdad, la voluntad política estatal, el soporte científico y el objetivo transformador de las condiciones sociales entre los géneros; por lo que ambos conceptos se acercan a la

concepción vigente de lo que entendemos y esperamos debe ser la misión del Estado en este campo; en el entendido de que las políticas de Estado superan el tiempo de duración de los gobiernos; contrariamente, no siempre una política formulada en el marco de un gobierno trasciende su tiempo y se convierte en política de Estado.

Parafraseando a Norberto Bobbio, cabe señalar que el ciclo de la construcción de las políticas debería darse de “abajo” hacia arriba, en movimiento espiralado hacia la apropiación del espacio público (estatal/societal) junto a la esfera estatal.

No obstante, tanto las definiciones de políticas públicas de género seleccionadas, como los criterios y el circuito sugerido, no representan a las esferas reales en que se han venido tomando las decisiones de política económica en el marco de la globalización; lo que ha aumentado la brecha de las desigualdades existentes entre pobres y ricos en Latinoamérica, con la consecuente carga máxima para las mujeres.

2.7.- ETAPAS DE FORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GENERO. ASPECTOS INSTRUMENTALES Y METODOLOGICOS

Las políticas públicas en el plano teórico pueden dividirse en una serie de etapas; no obstante en la realidad las diferentes etapas se superponen y confunden, resultando difícil trazar claramente la frontera entre una y otra; teniendo clara tal situación y para fines metodológicos, a continuación se desglosa el modelo elaborado por el Programa Regional de Formulación de Políticas Públicas con Perspectiva de Género desarrollado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (PRIGEPP-FLACSO), con sede en Argentina (Rosenfeld, 2003).

2.7.1.- ETAPA DEL ANÁLISIS Y EL DIAGNOSTICO DE NECESIDADES

Tal como se señaló anteriormente, las políticas públicas, sobre todo las sociales dan cuenta de las necesidades de la población, las cuales se identifican de distintas maneras, siguiendo los estándares de requerimientos / satisfactores que una sociedad está dispuesta a reconocer; estas formas de identificación se pueden clasificar en dos tipos, tal cómo lo muestra la experiencia documentada sobre el tipo de planificación adoptado:

- **Planificación tradicional:** según este modelo, las necesidades son detectadas de acuerdo con los criterios y representaciones que los propios técnicos tienen sobre la realidad social y los/las sujetos; ejemplo de esta modalidad lo constituyen las políticas de “apoyo” a los/las desocupados, mediante el otorgamiento de transferencia de dinero, las cuales según el discurso que las sustenta pretenden dar cuenta de necesidades reales vinculadas a la escasa capacidad de los mercados de trabajo urbano latinoamericanos para absorber mano de obra, las altas tasas de desempleo; así como el fracaso de los programas y/o políticas focalizadas de las últimas décadas.

En relación a los límites de este tipo de planificación se señalan los siguientes:

- La mujeres se presentan en el rol de proveedoras del y hacia el mundo privado; dejándose de lado la participación estratégica en el mundo de lo público.
- Según los planificadores, la pobreza no es una realidad heterogénea; no se toma en cuenta ni la heterogeneidad al interior de la pobreza estructural, ni de la caída de la clase media como nuevo fenómeno; específicamente en países como Argentina, Paraguay y Venezuela; quienes también cumplen con los criterios requeridos para ser beneficiarios de tales políticas.
- Para responder al cumplimiento de las contraprestaciones se supone

que se deben adecuar los sistemas de salud y educación para que ofrezcan respuestas eficaces y sinérgicas a los grupos sociales insertos en estas políticas; así como la incorporación del enfoque de género en el diseño y su aplicación real que beneficie efectivamente a las mujeres; pues en la mayoría de los casos no pasa de ser mero discurso.

- **Planificación de género:** se refiere a la toma de decisiones “de abajo hacia arriba”; las políticas así entendidas agregan demandas sociales y de género; las cuales pueden devenir de luchas y reivindicaciones sociales y genéricas; según Rosenfeld (2004), este tipo de programación “... desafía “lo conocido” e interpela a los imaginarios y representaciones que tienen las/los distintos actores sobre la justicia y la equidad entre varones y mujeres”.

Las políticas públicas y sectoriales no expresan necesariamente el nivel de conciencia del conjunto de la sociedad respecto del tema de que se trate; en este sentido, ni la inequitativa distribución del poder, ni la subordinación de las mujeres derivada de la misma, son percibidas como necesidades a resolver de igual manera por el conjunto social; por lo que este tipo de planificación pretende crear condiciones en las que el diálogo y la negociación democráticas se ejerzan desde posiciones de poder predefinidas.

Este proceso planificador “de abajo hacia arriba”, puede coexistir con el modelo de planificación tradicional anteriormente expuesto y supone la intervención de un conjunto de actores que definen estrategias claras y flexibles de recuperación y recreación de espacios de poder (hacia donde se quiere ir) y de negociación con actores de diversas áreas y representación política.

En este contexto, Rico de Alonso (2004), señala a la institucionalidad y la universalidad como orientadores fundamentales para la expansión de este enfoque, constituyendo la adecuada convergencia de actores una de sus

estrategias; entre los cuales podemos citar a los organismos internacionales (UNFPA, UNIFEM, BID), los partidos políticos y sus activistas y las organizaciones de la sociedad civil.

Para estos fines, es necesario retomar la clasificación de las necesidades e intereses de género de las mujeres, elaborada por Moser (98), quien plantea que estas tienen necesidades particulares derivadas de los múltiples roles que desarrollan en la reproducción y producción de su cotidianidad, debido a su posición de subordinación en la sociedad; en consecuencia, para reconocer la diversidad de intereses entre los géneros, la autora distingue entre:

a) **Necesidades prácticas de género:** se refieren a la facilidad con que hombres y mujeres identifican sus necesidades referentes a sus condiciones de vida, así, las necesidades e intereses de las mujeres refieren mayoritariamente a las tareas de reproducción (cuidado, salud, distribución del presupuesto familiar, etc).

Aún cuando es necesario reconocer las necesidades prácticas de género para mejorar las condiciones de vida; según Anderson (2002), esto no resuelve, por sí mismo, las desventajas de su subordinación en la sociedad; en todo caso; esto podría reforzar negativamente la división del trabajo por género.

b) **Necesidades estratégicas de género:** son las identificadas por las mismas mujeres según la posición de subordinación que ostentan en su grupo social; están relacionadas con cuestiones de poder y control y con la explotación producto de la división sexual del trabajo.

Para Rosenfeld (2004), a los efectos de la planificación de género, este tipo de necesidades deben ser la base para promover cambios en la división sexual del trabajo, los derechos legales, el incremento de la ciudadanía, la concientización y el apoyo para erradicar la violencia basada en género, así como en el control y la decisión autónoma sobre el propio cuerpo, entre otros. Es necesario entender, que no es fácil para las

mujeres, sobre todo para las que están en situación de pobreza, identificar tales necesidades; en este sentido, es recomendable crear espacios para ampliar las oportunidades que les permitan su formulación y demanda.

Estos dos tipos de necesidades constituyen realmente una continuidad; pues mediante la consulta a las mujeres sobre sus necesidades prácticas de género, se pueden crear “puertas de entrada” o “pistas” que permitan intervenir tales inequidades a largo plazo; no obstante, es necesario señalar que en las necesidades prácticas subsisten importantes necesidades materiales que no siempre son reconocidas ni retomadas por los enfoques que desarrollan los intereses estratégicos.

2.7.2.- ETAPA DEL DISEÑO: ASPECTOS METODOLOGICOS

En esta fase se define la trayectoria que tendrá la política, el perfil de las personas beneficiarias y participantes, su prolongación en el tiempo, los recursos de que dispondrá el proyecto o programa y las estrategias diseñadas para su implementación.

Los aspectos básicos a considerar en esta fase se relacionan con la metodología utilizada y los mecanismos de evaluación de la política; así como el estudio de su viabilidad previendo los condicionantes internos y externos presentes en el contexto; de igual forma y no menos trascendente es la valoración de los resultados del análisis y diagnóstico que permitieron detectar las necesidades y demandas a ser atendidas en la primera etapa y los posibles efectos colaterales de la política que podrían reforzar la desigualdad en algún otro aspecto; en virtud de que una vez cumplidos estos pasos se procederá a intervenir la realidad seleccionada.

Aclarados estos aspectos, a continuación se define la estructura básica del proceso de programación estratégica; la cual comprende tres componentes interrelacionados que se detallan a continuación: la orientación

conceptual predominante, la secuencia lógica de tratamiento de la realidad y la estrategia operativa.

2.7.2.1.- LA ORIENTACIÓN CONCEPTUAL PREDOMINANTE:

Se relaciona con el conjunto de opciones teóricas e ideológicas que norman el sentido final de las intervenciones públicas; tales opciones están presentes en la subjetividad de todos los actores participantes en la elaboración de las políticas, los planes y los proyectos; forman parte de su interpretación de la realidad, lo que permea el diseño y operación de las propuestas aún cuando no se hagan evidentes.

Estas orientaciones se pueden categorizar desde dos perspectivas; las que a su vez presentan diversas dimensiones internas, generando alcances distintos en la programación y participación:

- **Las que pretenden transformar la estructura de oportunidades sociales existentes:** la cual a su vez contiene dos tipos de enfoques sobre el sentido a largo y mediano plazo de la programación en tanto construcción de espacios de participación:

1) La intención explícita de transformar la rigidez de la estructura de oportunidades para los grupos sociales subordinados: lo que implica promover acciones de impacto masivo que propicien por ejemplo la democratización de los mecanismos de decisión al interior de las instituciones (políticas, sociales y económicas) de manera que influyan en la estructura de la división sexual del trabajo, las normas jurídicas y su aplicación, las representaciones sociales de los roles de varones y mujeres; así como en el diseño de programas con perspectiva de género que fomenten la autonomía de las mujeres, etc.

2) Favorecer el acceso a las oportunidades existentes: ante el reconocimiento de un sistema de oportunidades sociales inequitativamente distribuidas; el concepto de “empoderamiento” fluye

en esta línea, por ejemplo a través de la motivación a la capacitación de las mujeres y varones en nuevas destrezas y habilidades que les permitan alcanzar una posición más equitativa socialmente.

Entre ambos extremos existen múltiples situaciones, no resultando contradictorios, sino más bien una continuidad en la que transformar y favorecer el acceso no implica necesariamente aceptar acríticamente la estructura de oportunidades.

- **El alcance sociocultural de la programación y participación:** en esta dimensión se inscriben dos tipos de enfoques que diferencian el objetivo de la programación y de la participación, uno desde el campo de la cultura en sentido amplio y otro desde las demandas particulares; generándose así dos tipos de orientaciones:

1) La orientación simbólico – expresiva: ubicada en la esfera de los valores y de la ciudadanía social y política dirigida fundamentalmente a la modificación de pautas culturales, la definición de identidades en el espacio público y la transformación de valores y prácticas en las relaciones sociales de género; por ejemplo, los programas denominados “movimientistas” dirigidos a interpelar el grupo social por la discriminación, la subordinación, en pro del fortalecimiento de la autoestima en grupos específicos, la puesta en la agenda política de los problemas de salud reproductiva, violencia basada en género, derechos humanos, etc.

Las iniciativas derivadas de este enfoque, generalmente comprometen una trama más inclusiva de actores, cruzan diferentes estratos socioeconómicos, movilizan sectores de poder y suelen interpelar al Estado y a otros factores de poder.

2) La orientación instrumental: puede incluir un fuerte componente reivindicativo, se centra básicamente en la resolución de demandas y problemas específicos (capacitación, creación de servicios de salud, consejerías locales de la mujer, etc.); los cuales frecuentemente

involucran únicamente actores ligados al problema; aunque ello no es excluyente; en Venezuela un ejemplo en este sentido lo constituye la construcción de la Ley sobre la Violencia contra la Mujer y la Familia, cuyo objetivo cristalizado en lograr la promulgación de la Ley, generó un debate ampliado en el conjunto de la sociedad que permitió incorporar en las agendas mediáticas el tema del tratamiento del problema de la violencia contra la mujer como un asunto público, a ser asumido por el Estado como objeto de política y a ser tratado como tal en la sociedad; identificándose esta iniciativa en el extremo simbólico expresivo.

En este sentido, es conveniente resaltar la importancia de diseñar estrategias de comunicación y difusión como elemento clave en la programación; pues al tratar de implantar el enfoque de género se generan cambios en las representaciones socioculturales sobre las relaciones de género; situación en la que la comunicación contribuye en la construcción de consensos, alianzas y disposición de nuevas agendas políticas, sociales y mediáticas.

2.7.2.2.- LA SECUENCIA LÓGICA DE TRATAMIENTO DE LA REALIDAD

A continuación, se presentan los diferentes elementos de esta secuencia lógica:

a) Viabilización de la política pública y constitución del espacio para procesarla:

En esta fase se representa el diagnóstico de la realidad en la que se pretende intervenir y sus resultados hipotéticos, se identifican los actores pertinentes institucionales o políticos y su posición frente a la propuesta; en términos de apoyo o limitantes; así mismo se construye el espacio de articulación en el que la política, proyecto o programa serán procesados por un grupo de actores críticos y se elaboran los consensos mínimos que

permitan avanzar concertadamente por las siguientes etapas; es necesario entender que la viabilización de las iniciativas acompaña todo el proceso de programación y ejecución.

b) Diagnóstico de la situación e identificación de la problemática de gestión:

Esta es una fase de retraducción, generación y articulación de conocimientos formales y no formales para entender la realidad a ser intervenida (sea esta de tipo simbólica-expresiva o instrumental), por lo que resulta estratégico valorar todos los problemas a ser enfrentados; esta etapa incluye al menos las siguientes dimensiones:

- **Diagnóstico sobre información cuanti-cualitativa:** implica relevar la información secundaria desagregada por sexo y la información primaria mediante censos, encuestas o cualquier otro instrumento; analizar las desigualdades de género y las esferas que lo manifiesten según la percepción de los actores; así como relevar el uso de las nuevas tecnologías de información o TIC's por parte de los actores participantes.
- **Diagnóstico de recursos:** los cuales pueden ser humanos (expertos en género, identificar necesidades y perfiles de recursos humano)s; financieros y físicos (computadoras, espacios, etc.).
- **Diagnóstico de actores:** identificar actores políticos, institucionales y otros relacionados en y con el escenario del cual se trate la propuesta; identificar y caracterizar a las Organizaciones de Mujeres, Redes de organizaciones existentes; así como delinear los perfiles de gestión de instituciones públicas y privadas.

c) Construcción del modelo integrado de procesos:

En esta fase se deben identificar los procesos críticos y puntos de ataque; constituye una tarea compartida entre el conjunto de actores pertinentes a la problemática de gestión, mediante la cual se puntualizan las causas de los problemas y nudos o procesos críticos que deberán ser

“remodelados” para avanzar en el diseño de estrategias.

Dentro de este orden de ideas, seguidamente se analiza lo que se ha denominado el análisis del mapa de actores como estrategia importante dentro de este proceso y la consecuente programación de actividades y recursos a fin de operativizar la política en cuestión.

A. El análisis del mapa de actores:

Implica el examen de los intereses, las posiciones y actitudes de todos los actores sociales involucrados e involucrables respecto de los procesos críticos que la iniciativa (política, programa, proyecto) pretende modelar, explorando las bases de poder de cada uno de ellos y las eventuales alianzas y conflictos efectivos y potenciales.

Así mismo, requiere la elaboración de un inventario de actores que permitirá al grupo de gestión movilizarse para obtener los apoyos necesarios, fortalecer las alianzas formales e informales y neutralizar o negociar con grupos de personas o instituciones resistentes.

En este sentido, Joanne Sandler (citada por Rosenfeld, 2004), del Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) “...advierte sobre la necesidad de ampliar el arco de actores involucrados en la formulación de las políticas sociales en la Región, a fin de asegurar la representación e incorporación de las ideas y demandas de las mujeres a los procesos de toma de decisión en esta materia”.

Igualmente es importante incluir en el análisis a actores aparentemente secundarios e invisibles a primera vista del escenario; así como las previsiones para enfrentar “situaciones típicas” que pueden surgir entre distintos actores de una misma institución debido a la diversidad de percepciones existentes en torno a las relaciones sociales de género y a los intentos de revertir las desigualdades de este orden.

Además, es conveniente reconocer los canales formales e informales de comunicación e influencia accesibles al grupo de gestión respecto a cada uno de los demás actores involucrados (estrategias ante alianzas y

conflictos).

B. La programación de actividades y recursos:

En esta fase se recomienda detallar el conjunto y la secuencia de actividades necesarias para llevar adelante en forma eficiente el programa, proyecto o iniciativa en todos los campos, así como el reconocimiento de los recursos y medios de todo tipo disponibles y aplicables a la iniciativa, mediante la identificación de recursos humanos, tiempos de ejecución, requerimientos de insumos, planificación y previsión presupuestaria.

Igualmente, es importante establecer la cantidad y el perfil de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles para la implementación, así como la disponibilidad y el compromiso de los actores que conforman el grupo de gestión, según sea el capital social de los mismos; por lo general, esta información es detallada en un gráfico denominado "programación de actividades", en el cual se especifican las actividades a realizarse, la fecha de inicio, la fecha de terminación, los responsables y los costos; posteriormente la misma será colocada en un cronograma que nos permitirá organizar las tareas a lo largo de la semana, el mes o año y confrontar gráficamente las convergencias, correlaciones y/o las secuencias.

2.7.2.3.- LA ESTRATEGIA OPERATIVA:

Implica la modalidad con la que se construye y desarrolla el espacio de articulación de los actores involucrados en la iniciativa, acorde con el grado de inclusividad de los actores participantes en la secuencia metodológica descrita anteriormente; las estrategias operativas pueden ser:

1. **Estrategia operativa segmentada:** incluye solamente a los actores afectados directamente por los problemas detectados y a los equipos técnicos o grupos de gestión responsables de la iniciativa; esta modalidad es típica de los programas focalizados que atienden

problemas puntuales; por ejemplo los programas materno-infantiles que incluyen al equipo de salud y a las madres, dando cuenta de las necesidades prácticas de género.

2. **Estrategia operativa incluyente:** Involucra a los actores comprometidos directamente con la realidad intervenida y a otros cercanos a ellos más o menos afectados por las brechas identificadas que se pretenden resolver; por ejemplo, los programas y proyectos de salud reproductiva, los cuales incluyen intencionalmente a los varones en distintos procesos de capacitación, a especialistas en género, a Universidades locales, etc.
3. **Estrategia operativa multi-actoral:** comprende al conjunto de actores pertinentes, directa o indirectamente afectados, y a sujetos cercanos a la gestión; entre los cuales se cuentan aquellos de nivel técnico y político que ostenten los recursos de poder necesarios para viabilizar las problemáticas identificadas en el proceso de planificación; por ejemplo, las políticas dirigidas a favorecer la inserción igualitaria de mujeres y varones al mercado de trabajo.

2.7.2.4.- ETAPA DE LA EJECUCIÓN O IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

En esta etapa se ejecutan las decisiones y actuaciones construidas en la fase del diseño; en ella se produce el contacto directo entre la institución y los beneficiarios o participantes del programa; tal como se ha señalado a lo largo de este capítulo y debido a esta interacción, la política puede modificarse en relación con su diseño inicial, debido al surgimiento de nuevas realidades, aspectos, situaciones, conflictos y cualquier otro aspecto no considerado en la fase de diseño por falta de información.

2.7.2.5.- ETAPA DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y PROCESOS

En esta fase se analiza en qué medida la política cumplió los objetivos establecidos en el diseño, las fortalezas y las debilidades institucionales en su implementación, la evaluación de su impacto, así como las propuestas sobre futuras líneas a cumplir; su desarrollo es de gran utilidad para el diseño de futuras políticas pues permite corregir los errores detectados en las diferentes etapas previas; para ser completa tiene que valorar también los mecanismos de evaluación que se están utilizando para verificar su adecuación, pertinencia y cobertura en el tipo de política que se está evaluando.

La evaluación de procesos y resultados puede ser interna o externa:

- **Interna:** es la desarrollada por el grupo técnico, o conjunto de actores que constituyen el espacio de articulación, con recursos humanos propios o contratados, es necesario que la persona responsable de la evaluación deba estar formada en metodologías de evaluación con enfoque de género.
- **Externa:** la realiza un experto o experta no perteneciente al equipo técnico o actores constructores de la política; esta situación le permitirá ser más objetiva; en el caso de que sea un programa financiado por organizaciones bilaterales o multilaterales de cooperación, se espera que la experta despliegue un rol similar.

2.8.- LINEAMIENTOS NORMATIVOS SOBRE LAS POLÍTICAS DE GÉNERO

A nivel internacional y a través de procesos históricos en los que se han vinculado activamente los movimientos feministas, en las últimas décadas se han elaborado lineamientos de carácter normativo sobre lo que “deberían ser” las políticas de género; de los cuales se reseñan sus aspectos fundamentales a continuación.

2.8.1.- LAS RESPONSABILIDADES DEL ESTADO EN LA IMPLEMENTACION DE LAS POLÍTICAS DE GÉNERO

En el marco de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, China en 1995, se aprueba la Plataforma de Acción Mundial; la cual marca un hito importante en el proceso de definición de la institucionalidad y las políticas de género.

Así mismo, los contenidos del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y El Caribe (PAR) para el período 1995-2001 y los de la Plataforma de Acción Mundial (PAM), tienen en cuenta los avances de la investigación sobre género y las demandas elaboradas por las organizaciones feministas y las redes temáticas a nivel internacional.

La Plataforma de Acción Mundial pone de manifiesto la existencia de sistemas de desigualdad de género en todas las sociedades, para lo cual propone:

- Mejorar la situación de las mujeres en los distintos ámbitos sociales, desde los más privados a los más públicos.
- Afectar los mecanismos que exponen a las mujeres a situaciones de vulnerabilidad extrema y las predisponen a caer en situaciones de pobreza, explotación y maltrato.
- Lograr una más justa distribución de los recursos y oportunidades

sociales entre mujeres y hombres.

- Fortalecer la participación y protagonismo de las mujeres en todos los espacios sociales en que se encuentren, en el debate público y en los círculos de decisión.
- Robustecer su autonomía y aumentar sus grados de libertad para decidir el destino de su vida personal y de su sociedad.

Así mismo, responsabiliza al Estado en coordinación con los organismos de Naciones Unidas y Agencias de Cooperación, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales de mujeres y hombres y mujeres en general, a desarrollar una serie de acciones, dirigidas a:

- Contrarrestar los mecanismos que generan desigualdad en sus distintos ámbitos de intervención.
- Implementar políticas de carácter integral que atiendan a la multicausalidad de la desigualdad de género.
- Reconocer y favorecer la participación de las mujeres como interlocutoras en distintos espacios públicos e institucionales.

De tales postulados se infiere la responsabilidad que tienen los Estados de implementar políticas activas para superar los obstáculos en la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres, así como estimular la autonomía personal, económica, social política y cultural de las mujeres para que puedan participar en igualdad de condiciones con otros actores, en todos los espacios de deliberación y toma de decisiones.

Es de hacer notar, que en virtud de la pluralidad de sentidos que supone la noción de "igualdad de oportunidades", así como de las críticas provenientes de sectores conservadores, radicales y liberales al mismo; se deduce que las políticas de género deben estar orientadas a redistribuir en forma más equitativa, recursos de distintos tipos entre varones y mujeres y a reconocer a las mujeres como actoras y sujetos, ampliando los espacios de interlocución con ellas, para asegurar que las diferentes demandas y opiniones sean escuchadas, evitando la exclusión de las mujeres con menos

poder.

2.8.2.- ESTRATEGIAS DE TRANSVERSALIZACIÓN

Debido al carácter sistémico de las desigualdades de género, se hace necesario operar simultánea y coordinadamente en los distintos campos de acción del Estado si se quiere cambiar la posición de la mujer en cualquiera de ellos; por ejemplo, si se pretende cambiar su posición en el mercado de trabajo, es necesario actuar paralelamente en los ámbitos familiares, educativos, comunicacionales, entre otros.

Esta necesidad de afectar simultáneamente los múltiples ámbitos de intervención estatal ha dado lugar a la denominada “estrategia de transversalización de género” en las políticas públicas; la cual según Guzmán “...trata del proceso mediante el cual se evalúan las implicaciones de cualquier acción planificada, incluyendo legislación, políticas y programas, en cualquier área y en todos los niveles, para hombres y mujeres. El propósito es integrar perspectivas y experiencias de las mujeres en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas, para que hombres y mujeres se beneficien igualmente y la desigualdad no se perpetúe. La meta última es el logro de la igualdad de género” (2000: 22).

2.8.3.- MECANISMOS INSTITUCIONALES:

La creación de mecanismos institucionales responsables de los temas de la mujer en el gobierno; comenzó a discutirse incorporándose a la agenda internacional a partir de 1975. En las conclusiones de la Conferencia Mundial sobre la Mujer de México, desarrollada en ese año, se establecía la necesidad “del establecimiento de una maquinaria interdisciplinaria y multisectorial dentro del gobierno”, que adoptaron diversas modalidades

como Comisiones Nacionales, Oficinas de la Mujer, entre otras, con un equipo técnico y recursos suficientes.

Tales mecanismos se consideraban medidas transicionales para acelerar el logro de la igualdad de oportunidades y su incorporación plena a la vida nacional.

Las demandas del movimiento de mujeres, los acuerdos internacionales suscritos por los gobiernos, el apoyo técnico y financiero de la cooperación técnica internacional, han desempeñado un rol importante en su constitución, estabilidad y fortalecimiento institucional.

Los mecanismos asumen distintas modalidades tales como Secretarías de la Mujer, Viceministerios, Institutos con diversos grados de autonomía, dependencias de Ministerios de la Familia; Educación y Ministerio de Sanidad y Asistencia Social; principalmente.

2.9.- PROCESOS DE LEGITIMACION E INSTITUCIONALIZACION

Una vez constituidos los mecanismos de género, surgen diferentes dificultades, constituyendo la principal, el reto de legitimar e institucionalizar el tema de la equidad al interior del Estado; esta es una situación emergente que ha venido progresivamente siendo incorporada a los programas de gobierno; como respuesta a las demandas de participación del movimiento de mujeres y de los Acuerdos Internacionales suscritos en las Conferencias y Cumbres realizadas para promover la equidad de género.

Dentro de este orden de ideas, para Vargas la **legitimación** es: “El proceso mediante el cual las desigualdades entre los sexos y la igualdad de oportunidades entre los mismos son reconocidas e incorporadas dentro de los esquemas interpretativos de los distintos actores del Estado, a partir de los cuales descifran la realidad en la que actúan para diseñar políticas en sus campos de intervención” (2003:12).

En este contexto, los grados de legitimidad alcanzada se expresan entre

otras situaciones en:

- La apertura y persistencia de espacios de discusión en el Estado.
- El tratamiento otorgado a los problemas derivados de la desigualdad de oportunidades.
- La inclusión de la equidad de género como una dimensión de las orientaciones, objetivos y lineamientos de gobierno y de los distintos sectores.
- La calidad de la información producida y de los conocimientos sobre la realidad de género al momento de diseñar y evaluar sus políticas.
- El reconocimiento y estímulo a la participación ciudadana de las mujeres.
- El grado de aceptación que genera el mecanismo como interlocutor legítimo en la discusión de las políticas de gobierno y las mujeres como interlocutoras diferenciadas dentro de los grupos sociales, gremiales y profesionales con los que se relacionan.

La **institucionalización**, por su parte, constituye el proceso mediante el cual una nueva práctica se hace estable, se reitera en el tiempo, permitiendo su seguimiento y evaluación.

Los aspectos fundamentales que implica la institucionalización son:

- La asignación de responsabilidades dentro del Estado.
- La creación de nuevas instancias responsables de superar las desigualdades de género.
- Los cambios en las formas habituales de operar.
- Las modificaciones en los procedimientos.
- La asignación de recursos de autoridad, humanos y económicos para el tratamiento de los problemas.
- La generación de mecanismos de participación ciudadana estables, conocidos y accesibles para las mujeres.

2.10.- LA FORMULACION DE PLANES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

La gran mayoría de los mecanismos de género cuenta con Planes de Igualdad de Oportunidades; constituyendo estos importantes guías para la incorporación del género en las políticas públicas en los distintos sectores de la administración pública y el establecimiento de vínculos con los poderes del Estado.

A través de esta estrategia se combinan paralelamente, la atención a grupos específicos y la eliminación de la discriminación del marco jurídico vigente; partiendo de afirmar el carácter sistémico de la desigualdad, reconocen la necesidad de operar simultánea y coordinadamente en distintos campos de acción del gobierno; su elaboración es un proceso de carácter político técnico en el que intervienen distintos actores, en diferentes momentos, de acuerdo con la fase de elaboración de que se trate.

2.11.- LOS SISTEMAS DE INDICADORES DE GENERO

La construcción de un sistema de indicadores constituye otra de las estrategias utilizadas para incluir la equidad de género en las políticas públicas. El diseño de un sistema de indicadores parte de la premisa de que es posible medir y comparar el fenómeno de la igualdad o desigualdad sexual en distintos grupos de mujeres, en diferentes zonas o regiones en cualquier sociedad y en su interior.

Los indicadores representan medidas elaboradas que sintetizan situaciones importantes, de las cuales interesa conocer su evolución en el tiempo; estos se diseñan partiendo de la información estadística disponible que provee una gama de datos para diferenciar situaciones, mostrar aspectos y especificidades y estudiar relaciones; de allí la razón de tener

acceso a instrumentos de recolección de información de aplicación periódica para captar las transformaciones de la situación entre las mujeres y la relación entre los géneros.