

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

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

5

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

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

Si bien, de cierta manera las mujeres han sido tomadas en cuenta en las políticas públicas, el tratamiento de sus necesidades o de sus intereses ha pasado por varias etapas o modalidades en los últimos 50 años. Los análisis adelantados por las estudiosas feministas durante los años 80 permitieron iniciar la tipificación de los enfoques de políticas públicas que se habían puesto en marcha desde mediados del siglo XX. Los mismos han ido desde el Asistencialismo hasta las políticas de Igualdad con enfoque de género. En este proceso el avance de las políticas ha incluido diferentes concepciones del rol y de los derechos de las mujeres frente a los roles y derechos masculinos y las obligaciones de los Estados nacionales en relación con la población femenina. Las políticas desarrolladas a partir de los años 40/50 hasta las de principios de los años 90, fueron clasificadas en dos grandes grupos: a) Los llamados Enfoques Oficialistas y los denominados Enfoques Alternativos.

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

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

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

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

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

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

El Enfoque de las Mujeres en el Desarrollo tiene el mérito de haber visibilizado potencialidades de las mujeres diferentes a las reproductivas y haber llamado eficazmente la atención de las instancias de toma de decisiones en los ámbitos nacionales e internacionales, sobre su papel en el desarrollo y sobre sus necesidades, aun cuando éstas fueron interpretadas en términos de códigos y valoraciones masculinas y sostenían la idea de que hasta ese momento las mujeres no habían estado incorporadas al proceso. Esto terminó por asignarle a las iniciativas un carácter añadido o simplemente complementario, que se tradujo en hacer de las acciones dirigidas a las mujeres una sección o capítulo separado en los planes o políticas, sin efecto significativo en la concepción estructural de dichas políticas y con enormes fallas en la implementación. En muchos casos la "incorporación de las mujeres al desarrollo" tuvo más expresión en la retórica que en las ejecutorias reales de las administraciones.

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

El Enfoque de la Emancipación identificó las políticas públicas dirigidas a las mujeres en los países socialistas y estuvo caracterizado por esfuerzos a favor de la igualdad social y económica, principalmente, pero manteniendo severas restricciones y exclusión en lo político. La evolución del mundo socialista con la transformación de la

mayoría de los países anteriormente adscriptos a esa órbita sociopolítica, ha colocado este enfoque en una situación de transición cuyas nuevas características no están claras, lo cual pesa incluso en el presente para considerar este punto de vista como un enfoque aun valedero para ciertos países que pertenecieron al mundo socialista.

Por su parte el llamado Enfoque de Empoderamiento apareció en la segunda mitad de los años 70. Reconocía la desigualdad y subordinación de las mujeres y se planteaba la necesidad de que éstas incrementasen sus capacidades personales y sociales para facilitar el que influyesen en la dirección de los cambios de la sociedad, especialmente en lo familiar y comunitario y sobre todo a través de un aumento de su acceso y control sobre los recursos. Aun cuando en su origen y durante los primeros años de su evolución el enfoque no planteaba la conveniencia de que las mujeres alcanzaran altas posiciones en las estructuras de poder formal, ha cambiado de manera sustantiva hasta lograr la plena legitimación de su punto de vista como estrategia válida en el logro de la igualdad en todas las actividades y posiciones de la sociedad, sin excluir las más elevadas.

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

Cuadro # 1
Enfoques Oficialistas de Políticas Públicas sobre Mujeres
Años 50 a fines de los 80

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

Elaboración propia EGP

En la base del planteamiento académico estaba el propósito político de fundamentar las aspiraciones y demandas de igualdad, negadas en la perspectiva basada en el criterio de la inmutabilidad biológica de las conductas y roles de hombres y mujeres ². La categoría género permitió comprender que lo femenino y lo masculino en sus respectivas complejidades no son simples derivaciones biológicas transmitidas a través del plasma germinal, sino que son asignaciones culturales cargadas de simbolismos y significaciones normativas, subjetivas y relacionales que articulan, definen y significan socialmente las diferencias sexuales. El apareamiento de la categoría género apuntaló con gran fuerza la comprensión de que la desigualdad derivada de la jerarquía existente entre hombres y mujeres, representa un sistema de relaciones de poder que mantiene la subordinación de las mujeres a través de prácticas culturales,

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

universalizadas en cada contexto histórico, que poseen pleno sentido discriminatorio. Tales prácticas discriminatorias se expresan en todos los órdenes de la vida social, económica y política, tanto como en la subjetividad de cada género y generalmente son naturalizadas, hasta el punto de que no se perciben como discriminaciones que sostienen una secular desigualdad³.

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

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

Modelo Global de Desarrollo	Estrategias reales de Desarrollo	Enfoques de Políticas dirigidos a las Mujeres
EMANCIPACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Se desarrolló en países socialistas • Acceso a ventajas sociales y económicas • Acceso formal limitado a la toma de decisiones • Ausencia de autonomía organizacional y de libertad para plantear demandas. 	<p>Políticas generales</p> <p>Optimas focalizadas</p>
EMPOWERMENT	<p>A. Se inició a partir de experiencias en Asia, Africa y Caribe anglo/franco parlante.</p> <p>B. Busca desarrollar capacidades personales (empoderar) y maneras de influir en la vida de la comunidad.</p> <p>C. No desafía las desigualdades y jerarquías del poder formal.</p> <p>D. 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>E. Los primeros intentos datan de los años 80 y se desarrolla en los 90.</p> <p>F. Atención centrada en las diferencias de intereses y necesidades de Mujeres y Hombres, respecto a situación y posición de unas y otros.</p> <p>G. Búsqueda de formas de superar las exclusiones y subordinación.</p> <p>H. 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

Elaboración propia EGP

³ Ver Anexo No1: Paradigmas de sexo y género.

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

i) En las primeras iniciativas, de la segunda mitad de los 80, el énfasis se colocó en la aplicación del enfoque de género a proyectos centrados principalmente en poblaciones de bajos ingresos, en comunidades de base, especialmente en países del tercer mundo, con claro propósito de favorecer a las poblaciones femeninas de esos estratos, con acciones articuladas a la lucha contra la pobreza. Los paradigmas que en este sentido dominaron el escenario, fueron básicamente los creados por Caroline Moser a partir de sus sistematizaciones conceptuales y las de Kate Young y Karen Levy y del Marco Analítico de Harvard ⁴. Gracias a estos esfuerzos y otros que se sumaron posteriormente, se cuenta con un sólido marco de herramientas conceptuales que ha perdurado como una importante base analítica e interpretativa. En ese momento los nacientes organismos gubernamentales a cargo de las acciones públicas dirigidas a las mujeres, estaban lejos de considerar esta perspectiva en sus agendas.

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

iii) La fase post Beijing se ha caracterizado por claras demandas e iniciativas vinculadas al logro de la igualdad de géneros, con fundamento en la aplicación del

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

enfoque de género en el mainstream de las políticas. A partir de 1995, la discusión se ha enriquecido profundamente y ello ha permitido que el camino a la igualdad se despeje en gran medida. Producto de este esfuerzo es el que muchas discusiones se hayan superado definitivamente. Entre los temas que actualmente están claramente definidos y sobre los cuales los debates han concluido, podemos señalar:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recientemente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, ha creado su propia definición del género en el mainstream, que se expresa en el siguiente párrafo:

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

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

⁷ UNDP. Gender and Development Program. Learning and Information Pack. NY. 2000. Documento on line del programa. Versión libre de la autora.