

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

2.1. Principales fundamentos conceptuales y doctrinarios.

La institucionalización del enfoque de género es un proceso estratégico que supone cambios sostenidos en diversos órdenes y aspectos de la estructura y las prácticas de las instituciones hacia las cuales se dirige la iniciativa.

Para comprender el alcance y propósitos de las instituciones es necesario entender que, tal como señala Prats ⁸, "las instituciones no son cosas, su existencia es meramente abstracta, no tienen objetivos, aunque cumplen importantes funciones sociales", y que los patrones normativos, políticos y de interacción, así como los productos (servicios, bienes) que están presentes en ellas integran, reflejan y están marcados por: a) determinados intereses, b) formas de interpretar las necesidades de las personas que son afectadas por sus acciones y, c) la concepción y contenido de los servicios y bienes que ofrecen para dar respuesta a tales necesidades. En nuestro caso, esto significa que las instituciones están impregnadas de una determinada sensibilidad y orientación respecto a lo que consideran son los intereses y necesidades de cada género y en respuesta a ellas actúan en función de tales concepciones institucionalizadas. Es evidente que la marca de género que orienta la estructura institucional de nuestra sociedad es, por tradición, androcéntrica y que la institucionalización del enfoque de género, precisamente trata de modificar esta orientación hacia otra que releve la equivalencia de ambos géneros y en consecuencia su tratamiento justo e igualitario en los procesos y productos institucionales.

Anne Marie Goetz ⁹, sugiere que para comprender cabalmente lo que implica la institucionalización de la perspectiva de género, resulta útil hacer la distinción conceptual entre las instituciones y las organizaciones. En este sentido sigue los planteamientos de Douglas North ¹⁰, premio Nóbel de Economía en 1993, quien ha sido el creador de la llamada Escuela del Neo-institucionalismo en años recientes. Para North las instituciones representan el conjunto de pautas, reglas o normas, formales e informales, que marcan o definen las percepciones sociales que tiene la gente acerca de sus necesidades y sus roles y los de las otras personas; mientras que las organizaciones son las que administran esas pautas, reglas o normas y dan respuesta a las necesidades. Tener muy claramente en cuenta esta diferencia entre

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

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

¹⁰ Douglas North, Institutions. Institutional change and economic performance. Cambridge University Press, Cambridge, Massachusetts, 1990, p. 3.

organizaciones e instituciones es crucial en la tarea cuyo interés nos ocupa. Las instituciones como órdenes abstractos son independientes de las y los individuos que circulan en sus espacios, aun cuando su función es facilitar mediante un conjunto de normas provenientes de la dinámica social y no de la legislación, la consecución de los fines de tales individuos y de las organizaciones. En este sentido son restrictivas pues comprenden un marco de constricciones que proporciona el contexto de las reglas de juego de las relaciones sociales; de esta manera estructuran las posibilidades de selección que tienen los individuos respecto a las vías de las que disponen para satisfacer sus intereses y necesidades. Las organizaciones, también son órdenes normativos pero de diferente naturaleza a las de las instituciones. Si bien es cierto que las organizaciones, se conforman y actúan con arreglo a las normas institucionales, poseen sus propias normas de un carácter diferente, ya que dichas normas organizacionales por su naturaleza formal, legislativa, regulan las diferentes posiciones a lo interno de sus propias estructuras.

North distingue muy claramente entre las instituciones formales e informales a las cuales asigna importancia y valores equivalentes. En este sentido, los aspectos informales del orden institucional dan cuenta de las normas incorporadas como paradigmas del comportamiento y de la identidad de las y los individuos, que finalmente constituyen las referencias reales a través de las cuales las personas interpretan la aplicación o posibilidades reales de las normas legales de las instituciones formales. Es por ello que las prácticas organizacionales, por contener expresiones de la institucionalidad informal, pueden llegar a tener impactos en el contexto institucional formal, en determinadas circunstancias.

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

North señala que:

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

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

También cabe agregar que las instituciones tienen una influencia fundamental en la conformación de la experiencia general de los seres humanos y dejan su huella en la identidad individual y grupal. De hecho configuran modelos mentales, tal como los plantea Peter Senge ¹¹, que actúan como representaciones mentales del mundo que nos impelen a interpretarlo de cierta manera y a actuar en consecuencia. Las instituciones son expresión y perpetúan paradigmas de percepción e interpretación de lo real a través de los cuales reaccionamos ante los hechos. El problema que ellos representan en el cambio de las instituciones es que, la mayoría de los paradigmas, premisas o modelos mentales que dirigen nuestra conducta no son concientes. En tal sentido las experiencias concretas que acarrea la diferencia de los géneros que representan paradigmas muy primarios de conformación de identidades en las sociedades, también son un producto de las instituciones que norman esa experiencia ¹². Como señalan Giddens y Conell esta experiencia humana refleja y es, en parte, producto de los patrones institucionales mediante los cuales se asignan recursos, valor social y poder público o privado. Así, es absolutamente objetivo asegurar que las instituciones no son política ni socialmente neutrales a las diferencias de género.

Este tema ha sido ampliamente desarrollado por el pensamiento feminista, entre cuyas numerosas autoras cabe destacar a Joan Scott quien sostiene que "el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos" y al mismo tiempo es "una forma primaria de significar relaciones de poder" ¹³. En tal sentido el género y las relaciones de género comprenden cuatro elementos interconectados: Símbolos culturalmente

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

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

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

disponibles que evocan representaciones múltiples y a menudo contradictorias; b) Conceptos normativos, c) Formas sociales de organización e institucionalización de las relaciones de poder entre los géneros, y d) La identidad subjetiva. Para esta autora los cuatro elementos están estrechamente interconectados y conforman los conjuntos de significaciones que definen al género femenino y al masculino, que a su vez definen las posiciones y valoraciones jerárquicas disimétricas, que determinan las relaciones de poder entre los géneros tal como se dan en nuestra sociedad ¹⁴. Otras autoras feministas como Marcela Lagarde, por citar una muy conocida maestra latinoamericana señalan que las marcas identitarias de los géneros están fuertemente determinadas por el universo de variadas relaciones que se sostienen a lo largo de los diversos ciclos vitales y que a su vez están codificadas en las estructuras de las instituciones ¹⁵. Se puede afirmar entonces que las conductas de género son constituidas y al mismo tiempo son constituyentes de las instituciones y organizaciones a que ellas dan lugar. Las reglas de juego que definen las relaciones entre los géneros están presentes en la universalidad de los contextos normativos y en las prácticas organizacionales derivadas de ellas. Ello es lo que permite entender que en todas las instituciones hay lo que Conell denomina un "orden de género". Este orden es puesto en escena o efectuado por la presencia y dinámica de tres factores principales:

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

Este es el marco de los componentes por medio de los cuales las organizaciones dan vida y sustancia efectiva al contexto institucional. La interacción entre estos factores y dimensiones es permanente y estrecha. Su consideración es crucial en cualquier iniciativa que intente la institucionalización del enfoque de género, porque a menudo se tiene una visión sesgada o unilateral de las fuerzas que operan en el contexto de las instituciones. Varias experiencias adelantadas en los últimos diez años han demostrado la necesidad de entender esta complejidad e incluir acciones en varios sentidos, a riesgo de que los objetivos y propósitos no se alcancen.

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

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

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

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

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

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

Actualmente y gracias al avance de la reflexión feminista existe la convicción generalizada de que el Estado es equivalente al patriarcado. Obras como las de Catherine A. MacKinnon¹⁷ y Carole Pateman¹⁸ dieron inicio a un muy amplio y consistente desarrollo conceptual que ha permitido contar en el presente con detallados y profundos análisis sobre los alcances de la dominación androcéntrica del contexto institucional que se expresa en el marco jurídico, las ideologías administrativas, los valores que dominan la administración y la conformación de las burocracias estatales, la gerencia, los sistemas de comunicación, los procedimientos, los análisis de necesidades de los públicos receptores, las pautas de disciplina, las normas de selección y evaluación de personal, las requisiciones para empleos, la planificación, los procedimientos y el ejercicio de la toma de decisiones y así sucesivamente.¹⁹

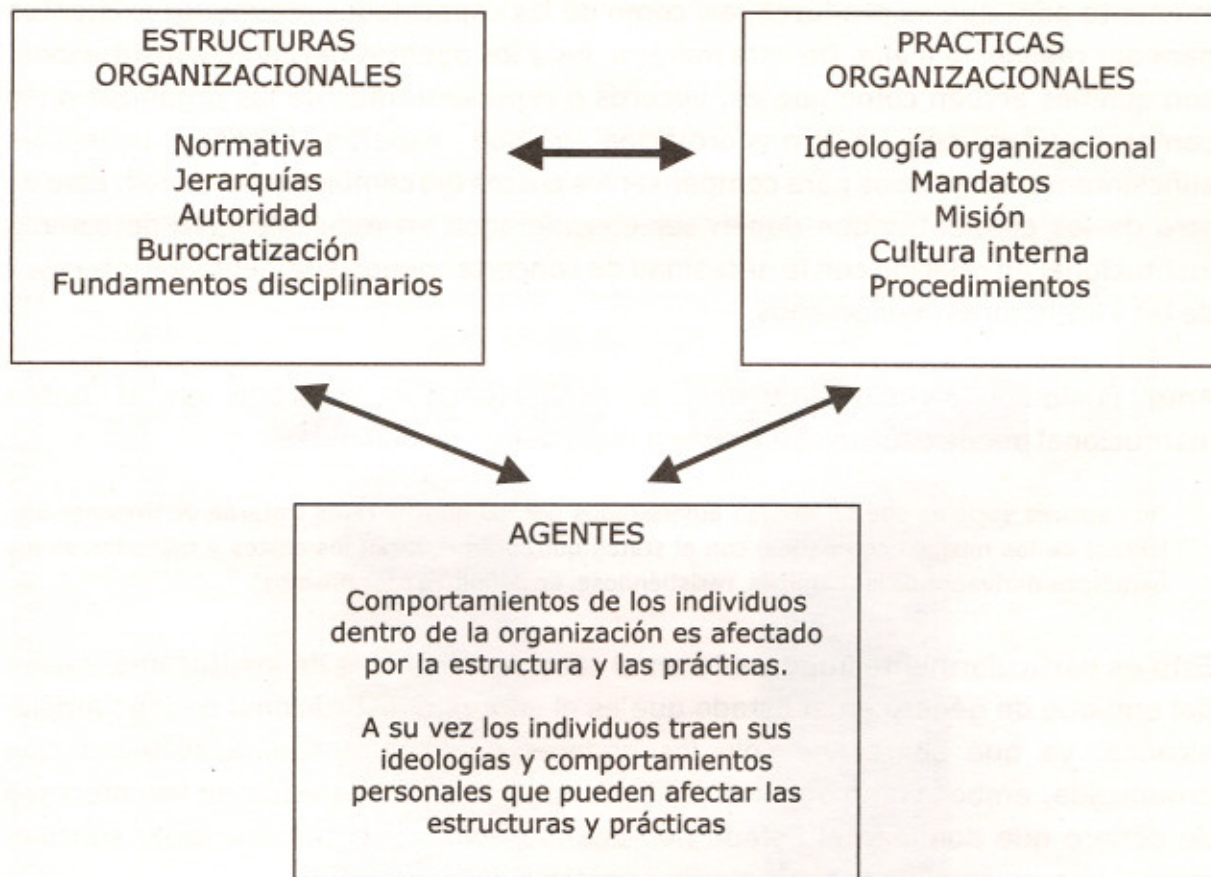
¹⁶ Prats: op cit.

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

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

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

COMPONENTES QUE OPERAN EN LAS ORGANIZACIONES



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

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

2.2 Propósitos

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

- Doctrinariamente el propósito principal trascendente es contribuir decisivamente al logro de la igualdad de los géneros en la estructura de las posiciones, en la organización de la sociedad, en el orden cultural que soporta el tejido de las relaciones sociales de todo tipo, para lo cual persigue la modificación de las relaciones de poder, transformando el paradigma de dominación por otro de poder compartido. Se trata en suma de crear legitimidad para la igualdad como un valor compartido no solo en sentido nominal, sino en la realidad de los esfuerzos que adelante la sociedad en su sistema institucional y en sus esfuerzos de desarrollo.
- En ese mismo orden de ideas la aplicación de esta perspectiva busca también, movilizar la conciencia, el interés y la acción de la sociedad y de la comunidad inmediata para superar las causas profundas y estructurales de la desigualdad.
- Más operativamente el propósito es integrar la referencia de género en el mainstream de las políticas de desarrollo en todas las fases que estas suponen en el marco de la institucionalidad que este propósito requiere. Se trataría de asegurar la presencia de los intereses y necesidades específicos de las mujeres en todas las instancias de formación y ejecución de las políticas, a través de formas suficientes y legítimas de representación e incorporación y, al mismo tiempo, garantizar para ellos un tratamiento equivalente y adecuado a su especificidad, en comparación con el que reciben las necesidades e intereses de los varones.

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

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

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

²⁰ Citada por Goetz. Ob. Cit.

La institucionalización de las políticas de igualdad de géneros no es un proceso que haya tenido las mismas exigencias y posibilidades en todas las sociedades. Aun cuando en Venezuela y en otros países se comenzó a hablar de enfoque de género en las políticas públicas en los primeros años de la década de los 90, incluso desde instancias oficiales, no fue una situación común en América Latina y El Caribe. CEPAL se acercó a sus primeras exploraciones en la materia sólo a partir de 1992 en algunas reuniones y trabajos expertos y concretó una primera propuesta muy preliminar hacia 1994 durante la Conferencia Regional Preparatoria de la IV Conferencia Mundial de la Mujer. En la VII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe, celebrada en Santiago en noviembre de 1997 se aprobó el Consenso de Santiago que expresaba la intención de los países de abordar el tema de género en la políticas ²¹. En ese documento, la Conferencia "propuso" acelerar la aplicación de la Plataforma de Acción aprobada en Beijing y en varios párrafos se refiere a la conveniencia y necesidad de adoptar el enfoque de género, aun cuando lo hizo en forma algo dispersa ²². En el año 2001 CEPAL publicó el primer estudio, aun muy general, sobre el tema de la institucionalización del enfoque de género. Todo esto nos da una idea del panorama aun preliminar que ofrecen estas iniciativas a escala regional. Pese a los esfuerzos que se adelantan falta recorrer algún trecho para que se entienda que la igualdad de géneros no es un asunto de interés solamente para las mujeres, sino que se trata de un objetivo de beneficio para la sociedad en su conjunto, cuya realización produce aportes efectivos en la economía y el bienestar social tanto como en la democracia.

2.3. **Soportes teóricos generales indispensables**

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

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

De las dimensiones teóricas que requiere la iniciativa de institucionalización, esta es la más pertinente, tanto en sus componentes conceptuales y enfoques

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

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

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

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

La perspectiva de género, tal como plantea Marcela Lagarde ²³, dio lugar a que nos hiciésemos preguntas sustantivas sobre la realidad vital de los géneros:

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

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

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

"¿Cuál es la relación entre el desarrollo y el avance de los hombres con respecto a las mujeres y de las mujeres respecto de los hombres?"

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

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

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

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

El Análisis de Género. Es una metodología de amplias y variadas aplicaciones soportadas por herramientas específicas. Se pueden distinguir dos grandes áreas de aplicación: a) Una que se dedica al estudio de textos para la detección de sexismo y sesgos androcéntricos en las leyes, en las políticas, planes y discursos de cualquier naturaleza, incluyendo el discurso de la literatura, las artes y el de todas las ciencias. Este tipo de aplicación ha desarrollado muy acertadas herramientas analíticas que permiten determinar y corregir en los discursos, los lenguajes sexistas que consagran las desigualdades y los patrones de comportamiento y pensamiento que ellas acarrear. b) Otra que se desarrolla principalmente como una dimensión del análisis de políticas, en la medida que persigue determinar la forma en la cual éstas afectan diferencialmente a hombres y mujeres en el propósito de demostrar que en sociedades segregadas por razones de sexo, las políticas no son neutrales con relación a tal segregación²⁴. Este segundo tipo de aplicaciones constituye una vertiente de apoyo fundamental para los procesos de toma de decisiones vinculados a la formulación y puesta en ejecución de las políticas, en la medida que tales

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

instrumentos sean capaces de asumir el impacto que las relaciones de género pueden tener en el apareamiento o solución de problemas y decidir en consecuencia, para obtener los mejores resultados en términos de igualdad. Esto es lo más importante de una intervención género inclusiva en políticas públicas, ya que como se plantea en los documentos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, no hay ningún país donde los productos o resultados de las políticas públicas sean iguales para hombres y mujeres. Las iniciativas que aparecen o se presentan como neutrales al género, es decir teóricamente equivalentes y que no hacen diferencias entre los géneros, por lo común sirven para mantener las desigualdades existentes, que el análisis de género pone de relieve.

Representa una metodología que puede ser empleada igualmente a escala nacional o comunitaria, para identificar áreas de acción donde aparezcan los sesgos de género que reflejen desigualdad o inequidad y para anticipar las consecuencias que puedan tener las iniciativas en las relaciones de género y así sucesivamente. En el contexto de la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas, el análisis de género es uno y no el único método que ha de emplearse en los análisis que se requieran y su uso debería ser integrado en las rutinas de planificación, que de hecho para tales fines debe ser garantizadamente estratégica²⁵. Algunos aspectos claves del análisis de género son:

- La identificación de sesgos de género y similitudes entre hombre y mujeres y entre las propias mujeres, sobre todo en relación con el trabajo pagado o no, los recursos, las responsabilidades y la capacidad para intervenir en las decisiones.
- La Evaluación de los patrones de cultura de género de la organización, la institucionalidad informal, incluyendo las "ideologías de género" de las propias mujeres²⁶ y en especial de la forma en la cual las relaciones entre hombres y mujeres estructuran las oportunidades, las necesidades y los beneficios.
- La Evaluación de las capacidades institucionales para implementar y avanzar sobre objetivos de igualdad. (Auditoría institucional de género).
- La Evaluación de los obstáculos y resistencias potenciales que puedan encontrarse en la iniciativa de institucionalización y posibles cursos estratégicos que haya que tomar para superarlas.

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

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

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

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

El conocimiento y aplicación de estos paradigmas analíticos, representa una importante reserva de posibilidades para descubrir los sesgos de género que dan lugar a las desigualdades en detrimento de los derechos de las mujeres. Cada uno de ellos encierra un conjunto importante de posibilidades y han creado un repertorio significativo de herramientas de uso extendido entre quienes tienen responsabilidades en los procesos de las políticas públicas. En el Anexo 3 hay una síntesis de los principales rasgos de los más comunes de estos paradigmas analíticos.

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

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

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

"Esta crítica ha prosperado entre quienes tienen bajo sus responsabilidades planificar intervenciones de escala regional, sectorial o aun nacional, pero en nuestro criterio responde a una sensibilidad limitada para fertilizar los conceptos del Enfoque con el alcance de los espacios y variables donde es necesario adoptar los criterios de género. Los conceptos básicos son aplicables a cualquier escala, pero exigen otros instrumentos para el vaciado y análisis de la información y el planeamiento estratégico, en tal sentido ofrece múltiples posibilidades. Por otra parte, a la larga, los programas nacionales se ejecutan en los niveles de base. Una intervención nacionalmente planificada, sólo tiene sentido si se fundamenta en lo que ocurre en aquellos niveles".²⁸

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

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

²⁸ García Prince. Ob. Cit.

HERRAMIENTAS ANALÍTICAS BÁSICAS DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN CONTEXTOS DE DESARROLLO

28

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

Elaboración propia EGP

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

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

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

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

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

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

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

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

Igualmente se habla de empoderamiento personal, económico, político y en otras dimensiones. El empoderamiento se ha universalizado teórica y metodológicamente, tal como lo mostró el hecho de que en 1995, el propio Secretario General de la ONU escribiera a propósito de la celebración de la Cumbre Social en Copenhague, que el gran desafío de nuestro tiempo es llevar a la gente desde el empobrecimiento al empoderamiento²⁹. Esto ha hecho que el empoderamiento haya llegado a convertirse en un objetivo del desarrollo, ya que la discusión sobre el vínculo entre desarrollo y poder ha llevado a plantear este último como una dimensión concreta en la cual se expresa la autonomía y el cese de la subordinación. Por eso, y gracias al empuje del pensamiento feminista el tema del empoderamiento está entre las dimensiones importantes a considerar en las estrategias de género.

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

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

b) **El tema del Estado y las políticas públicas**

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

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

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

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

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

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

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

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

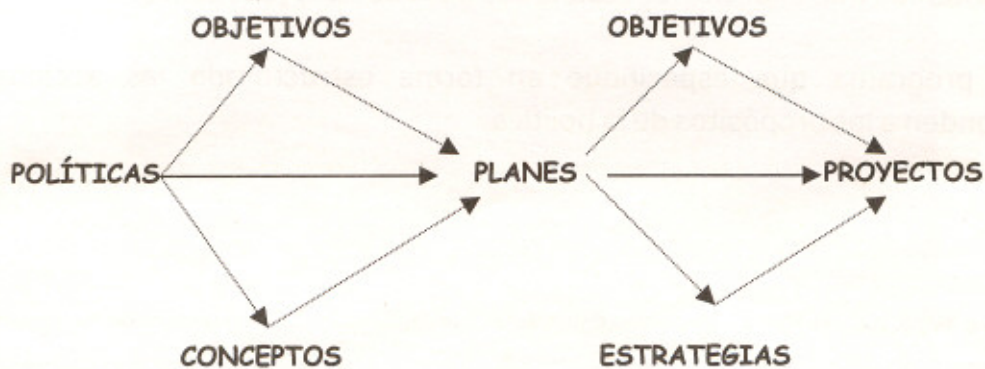
"iv) Un factor de coerción referido a la autoridad legal que inviste al actor gubernamental actuante.

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

Las políticas públicas tienen que ver con decisiones políticas, técnicas, administrativas y también con definiciones doctrinarias, éticas y normativas; y en todas ellas hay que hacer presente los criterios de género según hayan resultado del análisis de género de los contextos a los cuales estas políticas se dirigen. Los criterios de género, por otra parte forman parte de una complejidad en la cual otros criterios compiten por lograr mayor incidencia en la decisión involucrada en la política. Criterios técnicos, de racionalidad política, administrativa, económica, criterios jurídicos y hasta de sentido común, se hacen presentes en estos procesos reclamando su lugar, lo cual debe ser considerado en todas las previsiones que exige el género en el mainstream.

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

LA FUNCIÓN DE LAS POLÍTICAS EN LA PLANIFICACIÓN



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

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

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

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

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

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

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

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

La palabra Igualdad ha tenido un significado esquivo en la historia. Como ha dicho Amelia Valcárcel ³³ siempre produce cierto escozor. Ha resultado a lo largo de la historia humana una idea, para muchos, incómoda. La discusión sobre el tema es antigua. San Pablo parece haber sido el primero en enunciarla dentro de la doctrina cristiana, pero su discusión en el campo de la filosofía se remonta a los Sofistas, quienes la enunciaron sin mucho éxito como lo demuestra la historia, que ha sido una historia de exclusiones por muchos motivos y entre ellos, pertenecer a uno u otro sexo, ha sido la más universal de las razones para fundamentar desigualdades sempiternas.

Es un tema amplio, fundamental para el problema que nos ocupa, ya que una estrategia de institucionalización del enfoque de género se dirige, nada más ni nada menos que a conmovir los cimientos doctrinarios e ideológicos de la sociedad humana de los últimos cinco mil años, aproximadamente, en torno a este principio. No es este el espacio para desarrollar antecedentes ni curso de la historia de los esfuerzos humanos a favor de la igualdad en general o de la igualdad de géneros en particular, pero es necesario señalar aun cuando sea puntualmente, algunos de los avances que soportan el tipo de propuesta como la que nos ocupa.

El contexto en el cual se debate actualmente el principio de Igualdad abarca varias disciplinas: Filosofía Moral y Política, Filosofía del Derecho, Doctrinas Jurídicas, y de Derechos Humanos. Y en cada una de ellas son variadas las tendencias y los criterios al respecto. La Filosofía Política proporciona conceptos fundantes de los cuales, de

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

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

alguna manera, se nutre el resto de las disciplinas; y en su contexto actual no hay duda que las transformaciones que la reflexión ha registrado sobre todo desde el último tercio del siglo XX son esenciales como soporte para la aspiración de igualdad que han venido desarrollando algunos movimientos sociales como el feminismo.

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

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

El tema de la aceptación de la diferencia obliga a estar atentas y atentos a las diversas interpretaciones que se pueden originar desde ese supuesto, ya que pudiese ocurrir que aun con la aceptación de la validez de la diferencia, el patrón masculino puede continuar siendo dominante y representar el paradigma al cual hay que igualar. Se podría pretender que las mujeres en el esfuerzo de lograr la igualdad fuesen orientadas a lograr una igualdad respecto a patrones determinados por la perspectiva masculina. No sería un asunto de llegar a ser equivalentes a los hombres sino ser "como" los hombres. Catherine MacKinnon señala que el desafío de la igualdad no es solo lograr que las mujeres accedan a los derechos de los que han sido excluidas, sino que su propio patrimonio histórico identitario, su condición de género, sus valores, conocimiento, experiencia y prioridades, sean asumidas como una parte equivalente o del mismo peso que la masculina, en las realidades donde intervienen y sean consideradas con valor potencial para enriquecer el panorama del desarrollo humano. No es llegar a ser iguales en un mundo masculino que sigue excluyendo lo femenino, sino relevar lo femenino como otra voz, una voz diferente, como diría Carol Gilligan³⁴, con derecho y poder equivalentes para expresarse y verse reflejada en los productos colectivos.

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

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

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

- El principio de Igualdad tiene como principio complementario política y jurídicamente al principio de No Discriminación.³⁶
- No basta la Igualdad de Derechos o Igualdad Nominal o De Jure, la verdadera Igualdad es la que se produce en los hechos, como efectuación real de la Igualdad.
- La Igualdad de Hecho o Igualdad Sustantiva puede exigir la aplicación de Acciones Afirmativas o Medidas de Acción Positiva o también llamadas Medidas de Discriminación Inversa.

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

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

- La Igualdad de Oportunidades para ser efectiva debe ser claramente definida en sus alcances. Si la Igualdad de Oportunidades sólo se concibe como Igualdad de acceso no garantiza la verdadera Igualdad. Para que la Igualdad de Oportunidades sea efectiva debe incluir las previsiones que garantizan simultáneamente igualdad de acceso e igualdad de resultados. Lo que quiere decir que la Igualdad de Oportunidades debe asegurar que todas y todos quienes tienen acceso al proceso que puede conducir al disfrute o ejercicio de un derecho humano consagrado, efectivamente contarán con los medios y recursos para alcanzar el fin contenido en el derecho en cuestión.
- Una auténtica política de Igualdad de Oportunidades exige el empleo de la Discriminación Inversa mediante la aplicación de las Medidas de Acción Positiva que son mecanismos de eliminación y/o corrección de discriminaciones y desigualdades, para potenciar el logro de la Igualdad Sustantiva.

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

- Que se entienda la Igualdad exclusivamente como Igualdad de Jure. Es el caso de los gobiernos que piensan que la sola existencia de las leyes de Igualdad (Igualdad de Jure) basta para tener los resultados en los hechos.
- Que se entienda la Igualdad como la creación de condiciones similares para hombres y mujeres en los hechos. Lo cual niega la posibilidad de dar respuesta a las especificidades de las necesidades e intereses de hombres y mujeres.
- Cuando crea normas dirigidas a garantizar la Igualdad con base en una pauta o criterio masculino o que responde a intereses, necesidades u objetivos masculinos, lo cual excluye automáticamente la consideración de la diferencia. O cuando disminuye el valor pertinencia legitimidad de los puntos de vista, criterios o intereses femeninos.
- Cuando la norma o el programa no crea condiciones que permitan articular los mundos público y privado que conduzcan a reconciliar las actividades propias de la vida familiar con la vida en los espacios públicos (trabajo, comunitario, político).
- Cuando la Igualdad no se refleja coherentemente en la estructura de poder y de toma de decisiones.
- Cuando vulnera la libre elección.

- Cuando la política de Igualdad tiene menos prioridad como política.
- Cuando bajo la existencia de la política, las crisis afecta más a las mujeres que a los hombres.

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

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

La capacidad -el derecho- en si misma no supone automáticamente su ejercicio. La acción efectiva de ejercer los derechos es lo que algunos denominan ciudadanía sustantiva y otros ciudadanía activa³⁷. Esta es una concepción que se opone a la consideración nominal de la ciudadanía como un status meramente formal, establecido en la norma sobre la base de ciertos criterios de inclusión y exclusión y que está refrendado por el Estado. Se trata de una concepción de la ciudadanía como una práctica y en este sentido, es evidente que el ejercicio real de la ciudadanía por parte de las mujeres es un indicador destacado de la existencia de una igualdad de hecho. Para las mujeres, su progreso en: a) la "ciudadanía civil", vinculada a la libertad y los derechos de propiedad y los vinculados al parentesco, filiación, nombre, residencia y semejantes, b) en la "ciudadanía política" expresada en los derechos a elegir, a ser electa y a organizarse políticamente, c) en la "ciudadanía social", relacionada con la educación, la salud, la seguridad, la cultura, y d) la "ciudadanía económica" relacionada con el empleo, salario, agremiación, etc., han sido expresión de los avances y obstáculos en el plano de la Igualdad.

³⁷ El tema de la ciudadanía activa, al que no podemos dedicarnos en forma suficiente en este ensayo, constituye hoy por hoy uno de los capítulos más importantes de la filosofía política, fuertemente influida en la actualidad por las ideas de Hanna Arendt, quien en una de sus obras fundamentales, "La condición humana", planteó con acierto y claridad el poder de construcción de lo público a través del ejercicio de la ciudadanía activa, que en su criterio es, en su más exacto sentido, indisoluble de la deliberación colectiva, del juicio político y de la acción política.