

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

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

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

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

Al hablar de los requerimientos que posee una estrategia como la señalada hay que distinguir diversos planos. Nos referiremos a ellos brevemente.

---

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

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

**La factibilidad política** tiene que ver con algunos hechos entre los cuales podemos mencionar, i) la existencia de una auténtica voluntad política de avanzar sobre la iniciativa de institucionalización, ii) la existencia de un nivel de consenso suficiente entre los actores con capacidad directa o indirecta de legitimar las decisiones sobre el avance de las acciones, iii) canales suficientes de expresión de los sectores afectados por las decisiones para intervenir democráticamente en el proceso de formación de las decisiones, y iv) liderazgo eficiente. La expresión de la voluntad política es el requisito fundamental para desarrollar una perspectiva de género en las acciones políticas de gobierno. Por ello, es indispensable, como primer paso, crear espacios y oportunidades para el diálogo al más alto nivel jerárquico. Sólo desde la voluntad política se pueda asegurar la mayor permeabilidad de la institucionalización de género en la estructura y funciones de las organizaciones públicas. La voluntad política debe tener, por tanto, expresión concreta al más alto nivel y en términos de un instrumento formal de consenso que cree la directriz inductora de las acciones en las instituciones. A menudo confundimos la retórica sobre la intención, con la auténtica voluntad política. Esto, infortunadamente, es común, en la región. La pura declaración de la o del funcionario u oficial del más alto nivel no representa factibilidad política por parte de las instancias decisivas. Por otra parte, la factibilidad política tiene que estar determinada por la existencia de una negociación con los grupos de interés o *stakeholders* que pueden crear trabas o viabilizar las decisiones que animarán el proceso y con los sectores que intervienen en la toma de decisiones que da sanción de legitimidad a la política. Esta es la esencia misma de la racionalidad del enfoque estratégico que ha de tener la institucionalización. También es necesario considerar que una iniciativa como la que nos ocupa tiene entre sus exigencias políticas la de un liderazgo eficiente, comprometido, transformacional y estratégico de quienes tengan a su cargo la conducción del proceso. Esta es una materia para líderes, no para funcionarios o funcionarias tradicionales, sin compromiso o con compromisos de otra naturaleza. Finalmente dentro de la factibilidad política es necesario asegurar la continuidad de las iniciativas y su sostenibilidad en el tiempo porque se trata de un proceso para el largo plazo y no una ejecutoria para ser iniciada y consolidada en pocos años.

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

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

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

b) **Criterios que conviene tener claramente definidos.** La puesta en marcha de una estrategia como la que comentamos exige que la toma de decisiones esté firmemente articulada a criterios claros en las siguientes materias: Sólidas bases conceptuales, principios doctrinarios, bases normativas, metodologías y técnicas, así como cuadros expertos y soportes administrativos.

b1) Lo primero que aparece como un asunto indispensable y sobre lo cual no nos extendemos porque ya ha sido suficientemente discutido en apartes anteriores es que resulta necesario contar con sólidas bases conceptuales que den cuenta de los fundamentos teóricos que habrán de exigir las decisiones y operaciones sobre este campo tan especializado.

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

b3) Las bases normativas son indispensables para crear el soporte formal /legal de los alcances de la intervención y que definan los fundamentos formales de la

autoridad a cargo y las entidades involucradas, las obligaciones, la rendición de cuentas y los alcances de las acciones.

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

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

c) **Áreas de intervención para la institucionalización:**

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

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

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

d) **Cambios probables que supone el proceso.**

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

**Cambios en el marco de políticas.** Tanto internas o propias de la organización, como aquellas de carácter general que representan mandatos de largo alcance y que van dirigidas a contextos mayores, tales como leyes sectoriales o leyes marco, aparte de las normas reguladoras específicas del sector que tenga a su cargo la autoridad y responsabilidad de la implementación de la estrategia.

**Cambios en la cultura organizacional.** Uno de los elementos claves para tratar con los aspectos que tienen que ver con las prácticas y las actitudes de las personas involucradas en la ejecución, respecto a lo que supone colocar el género como referente en sus propios desempeños o tareas. Se trata de sembrar otros valores, otros patrones, paradigmas y referencias para la interpretación y evaluación ética de los acontecimientos, de las personas, de lo que es apropiado o no para hombres y mujeres bajo determinadas circunstancias.

**Cambios en los marcos conceptuales.** Éstos brindarán las definiciones con las cuales van a ser interpretados los hechos concretos, las relaciones y articulaciones entre fenómenos, personas y procesos.

**Cambios en los procedimientos y en las prácticas.** Son los que hacen sustantivas y concretas las pautas institucionales en las organizaciones. Estas prácticas y procedimientos no son neutrales respecto al género, a pesar que puedan estar revestidas de una impecable apariencia de neutralidad. La amplia investigación que se ha desarrollado en estos últimos años sobre la gerencia, por ejemplo, y los sesgos de género que presentan sus prácticas, demuestra en forma definitiva no sólo la existencia de estilos diferentes de gerenciar en mujeres y varones, sino la prevalencia de referencias androcéntricas en lenguajes, sistemas, procederes y otros asuntos vinculados.

**Cambios en las categorías de clasificación.** Tanto de los fenómenos como de los grupos o de las personas, de las necesidades y de los intereses de las y los usuarios de las organizaciones, porque también reflejan concepciones de género dominantes. Un claro ejemplo de lo que aquí se señala es el caso de la seguridad y salud industrial y la clasificación de los riesgos en determinados trabajos para mujeres y hombres trabajadores. Generalmente los riesgos son calculados sobre la base de patrones masculinos.

**Cambios en las categorías de evaluación.** Éstas también expresan los patrones de género como lo demuestra la universal exclusión que se hace del trabajo doméstico que desarrollan las amas de casa de la categoría trabajo, o la generalizada ubicación de las mujeres entre los grupos vulnerables de manera generalizada, o la exclusión de los asuntos públicos que se hacía hasta hace pocos

años, de la violencia contra la mujer, por pertenecer a la esfera de los asuntos privados o lo que aun ocurre en las organizaciones con el acoso sexual.

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

Donde a menudo las exigencias o atributos que se señalan tienen un claro acento masculino.

**Cambios en los productos.** Sean bienes o servicios también tiene una marca de género. Un ejemplo clarísimo de este sesgo lo demuestra la industria farmacéutica donde la asignación de recursos para investigación sobre anticoncepción, en particular para la tecnología anticonceptiva para el hombre es extremadamente reducida en relación con la proporción que se destina en este mismo rubro a la investigación para la anticoncepción en mujeres.

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

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

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

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

Esto es lo que nos permite distinguir al organismo, como ente singular rector/ coordinador de las políticas y con alcance nacional en lo que corresponda al Poder Ejecutivo, del mecanismo, representado por el conjunto desconcentrado y descentralizado de los órganos de los poderes públicos, que tienen la capacidad de ejecutar directamente las acciones. Es evidente que la conformación del mecanismo desconcentrado requiere soporte en políticas explícitas que garanticen que los organismos involucrados responden a lineamientos de política compartidos y adaptados a las especificidades sectoriales de cada uno de ellos. De la misma manera, el mecanismo en su modalidad descentralizada puede tener expresión en: a) unidades descentralizadas dependientes del organismo nacional, lo cual para muchos países resulta costoso, o b) expresarse en los organismos de los gobiernos regionales y locales, los cuales conviene que conozcan, manejen o se incorporen a las políticas nacionales de mayor alcance, respetando en cada caso la autonomía que les consagran las leyes y las especificidades regionales en materia de demandas y necesidades. Tanto la desconcentración como la descentralización exigen del organismo nacional habilidades y capacidades políticas decisivas en materia de coordinación y negociación.

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

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

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

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

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

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

- Mala comprensión o no comprensión del significado de la institucionalización o transversalización (como también se denomina en algunos contextos esta iniciativa) de género.
- Falta de voluntad política.
- Reducir la igualdad de género haciéndola sólo equivalente a antidiscriminación o a igualdad ante la ley.
- Identificar perspectiva de género con «temática de mujer» y exclusión de perspectivas sobre los hombres.
- Ausencia o incompreensión de la necesidad de contar con nuevos canales para consulta y cooperación, para hacer efectivos los cambios de procedimientos, cooperación y el trabajo coordinado entre diferentes instituciones.
- Escasas capacidades o inexistencias de experiencia o tradición de investigación para desarrollar las herramientas y técnicas que sean necesarias.

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



privilegian los intereses masculinos, como expresión de los marcos culturales que están presentes en las organizaciones.

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

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

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

**Inversión:** La responsabilidad de la exclusión es colocada en las propias mujeres.

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

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

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

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

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

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

**Simbolización:** (En inglés "Tokenism"). Incorporar mujeres en el tema o en las actividades como prueba de que se están tomando en cuenta los asuntos de género y que las mujeres son consultadas.

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

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

<sup>39</sup> García Prince, Evangelina: Igualdad de Género y Desarrollo Humano Sostenible. Citado

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