

CAPÍTULO II. LA SITUACIÓN DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN VENEZUELA.

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

49

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

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

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

Si damos una ojeada a la historia de los ordenamientos jurídicos de la nación venezolana desde su fundación hasta mediados del siglo XX, incluyendo los discursos de los próceres de la nacionalidad, las primeras constituciones venezolanas y los decretos presidenciales más cercanos a lo que hoy identificaríamos como un instrumento de política pública, encontraremos que dos menciones sobresalen: la "educación de las niñas", y el tema de la maternidad. La "educación de las niñas" fue tratada específicamente, no por las mismas razones por las que actualmente en el enfoque de género se reclama para las mujeres un tratamiento específico y meliorativo de sus necesidades, sino por las razones contrarias: para marcar las diferencias de género en sentido disminuido, excluyente y restrictivo de la educación dirigida a las personas de sexo femenino. El tema de la maternidad y las obligaciones del Estado frente a ella, es uno de los capítulos más reveladores de la historia de las exclusiones que hemos sufrido las venezolanas en la acción pública. Por una parte, ha sido la única mención sostenida respecto a las mujeres en los discursos del Estado

venezolano vinculados con sus obligaciones frente a la población; y por la otra, la consideración del tema de la atención a la maternidad, osciló entre, o exaltarla como fuente de utilitaria e instrumental de la fortaleza del país, cuando fue necesario que las mujeres "hicieran labor de patria dando hijos sanos a Venezuela" para poblar sus desolados territorios, o catalogarla en el rubro de las dolencias y otros temas semejantes en las obligaciones sanitarias públicas.

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

Artículo 2º.

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

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

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

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

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

Desde aquellas épocas hasta el último cuarto del siglo XX, la atención se centró en el famoso "servicio materno infantil", adscrito a hospitales, principalmente. Las mujeres sólo eran mencionadas en el específico plano de la salud vinculado a la reproducción y la maternidad y las acciones no tenían carácter preventivo, pues ni siquiera se pensaba en un término como el de "salud reproductiva"; lo que trataba con ese aspecto caía en las que entonces se denominaban genéricamente "enfermedades de la mujer" y "maternidad". Las iniciativas estaban dominadas por la atención curativa principalmente y la transferencia directa de algunos bienes especialmente en apoyo de la nutrición de la madre y la prole en la etapa temprana del crecimiento.

El cambio en esta concepción de las políticas públicas interesadas en las mujeres, centrada básicamente en la reproducción y en la maternidad, en una óptica asistencialista, comenzó a anunciarse en 1975, en parte por la influencia de los debates internacionales que se habían venido sucediendo en la fase preparatoria de la Primera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, que habría de celebrarse en México en 1975. Ese año la Presidencia de la República ⁴¹ decretó la adhesión de Venezuela a la celebración del Año Internacional de la Mujer y simultáneamente decretó el Primer Año de la Mujer Venezolana. Poco antes el Presidente había decidido crear una Comisión Femenina Asesora de la Presidencia de la República, integrada por un grupo de mujeres de trayectoria pública conocida en defensa de los derechos de las mujeres, que tuvo una actuación principalmente promocional y de difusión interesada de la situación de las mujeres como asunto de interés público. Uno de los hechos más relevantes que esta Comisión ejecutó fue la convocatoria de un masivo y exitoso Primer Congreso de la Mujer Venezolana y la realización del primer diagnóstico sistemático sobre la situación de las mujeres en el país, con un amplio espectro de temas en su contenido, que anteriormente no habían sido discutidos sistemáticamente como parte de una posible agenda pública de asuntos que afectaban a las mujeres.

Años después, a comienzos de la década de los 80, un nuevo Presidente⁴² designó una Ministra de Estado que tenía bajo su responsabilidad, entre otros temas, la "Incorporación de la Mujer al Desarrollo". En esta fase las iniciativas de investigación sistemática sobre las condiciones laborales de la Mujer venezolana fueron muy importantes y coincidió con avances significativos en el marco jurídico con la aprobación de un nuevo Código Civil que consagraba significativos avances sobre la posición de la mujer en la familia y la ratificación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que se hizo Ley venezolana.

41 Primera Presidencia de Carlos Andrés Pérez 1974 - 1979.

42 Presidente Rafael Caldera 1979 - 1984

Hasta entonces, no había un organismo concreto a cargo de las políticas dirigidas a la población femenina. Esta iniciativa comenzó seriamente en una nueva administración⁴³. A principios de los años 80, cuando se iniciaba en la región la creación de "Oficinas de la Mujer" como organismos especializados, en gran medida gracias al impulso que imprimió a esta iniciativa la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), de la Organización de Estados Americanos (OEA), el gobierno venezolano decidió conformar un Ministerio de la Familia, en cuya estructura se creó una Dirección de Promoción de la Mujer. Esto inició el desarrollo de una visión más cercana a lo que ya se había planteado en México y posteriormente en Copenhague en la primera y segunda Conferencias Mundiales respectivamente, con relación a la necesidad de contar con organismos especialmente dedicados al tema de la atención de las demandas de las mujeres. Esta Dirección tuvo un enorme éxito en la convocatoria que hizo de la sociedad civil organizada de mujeres y puso algunos temas sustantivos en la agenda pública entre los cuales hubo dos que convocaron un enorme interés: la violencia contra las mujeres y la participación política femenina. Esta gestión coincidió con la celebración de la Tercera Conferencia Mundial de la Mujer en Nairobi, que dejó huellas fueron importantes en la discusión nacional, a través de sus famosas Estrategias para el Adelanto de las Mujeres de cara al Siglo XXI, comúnmente conocidas como Estrategias de Nairobi.

Años después, en otro período administrativo diferente⁴⁴, fue revivida la Comisión Femenina con la función de asesorar al recién creado Consejo Nacional de la Mujer, el cual estaba presidido por una Ministra de Estado para la Promoción de la Mujer. Fue un período de mucha efervescencia temática que corría pareja con el clima ascendente del tema en el contexto internacional. En esta fase se iniciaron algunos planteamientos explícitos de políticas específicamente dirigidas a la población femenina y desde el gobierno se dio gran impulso a la conformación de redes de organizaciones de mujeres en con intereses en variados temas. Durante toda la última década del siglo XX, este Consejo se mantuvo como el ente nominalmente coordinador de las políticas públicas hacia ese sector, desarrollando acciones puntuales propias y con una limitada coordinación efectiva con pocos organismos públicos. En esos mismos años, (1994) se aprobó una Ley de Igualdad de Oportunidades que creaba el Instituto Nacional de la Mujer, lo cual se hizo efectivo en 1999. En la segunda mitad del la década de los años 90, la convulsionada situación política incidió en las posibilidades de avance que se habían planteado en fases anteriores y el movimiento de mujeres que se había mantenido con un alto grado de unidad frente a los temas críticos de la agenda pública, comenzó a presentar síntomas de resquebrajamiento, asunto que posteriormente se profundizó. El Consejo Nacional de la Mujer, presentó una propuesta de Plan de Igualdad de Oportunidades sin mayores consecuencias reales en las ejecutorias públicas y que tuvo escasa difusión fuera de algunos ámbitos de la administración⁴⁵.

43 Presidencia de Jaime Lusinchi 1984 -1989.

44 Segunda Presidencia de Carlos Andrés Pérez 1989 - 1993.

45 Segunda Presidencia de Rafael Caldera: 1994 a 1999.

En este momento⁴⁶ las políticas públicas presentan una situación contradictoria en la que se registran algunos y retrocesos tanto normativos como operativos, en algunos casos de grave alcance. También hay que reseñar esfuerzos positivos puntuales y discontinuos en algunas dependencias oficiales, más como producto de un compromiso personal de algunas funcionarias que como resultado del establecimiento de una política coherente. Este gobierno puso en marcha la Ley de Igualdad de Oportunidades, pero por Decreto Presidencial modificó la Ley en lo que se refiere a las autoridades del Instituto, al eliminar la representación en el Directorio, de las organizaciones sociales y académicas que estaban originalmente pautadas en el instrumento legal. El actual Instituto Nacional de la Mujer resume muchas de las fallas que presentaron los anteriores organismos y carece todavía de las capacidades más elementales que le permitirían avanzar hacia una institucionalización sistemática y suficiente del enfoque de género en políticas públicas. La situación viene presentando simultáneamente un debilitamiento extremo de las organizaciones de la sociedad civil que desarrollaban acciones con subsidios estatales, por la eliminación de la mayoría de tales apoyos financieros y por las escasas posibilidades reales de gestión en cooperación que están presentes en este momento.

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

⁴⁶ Presidencia de Hugo Chávez desde 1999.