

2. Una evaluación estratégica de la situación actual: Restricciones y posibilidades que enfrenta la institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas del país.

Sin pretender que el análisis que se presenta a continuación pueda sustituir un ejercicio completo de diagnóstico estratégico como el que exige la situación de las reales capacidades del Estado venezolano para acometer una tarea como la que supone la estrategia de género en el mainstream, la información ha sido extraída de varios análisis que desde hace años se han venido haciendo sobre el tema por parte de investigadores e investigadoras, especialistas, funcionarias y funcionarios y otras personas interesadas y desde ambientes académicos, de organizaciones, despachos públicos, organismos internacionales y otras fuentes.

Lo primero que debemos señalar es que muchas de las restricciones que se pueden observar en el aparato público venezolano para asumir seriamente una iniciativa dirigida a concretar una auténtica visión de igualdad en las políticas públicas a través de una estrategia de género en el mainstream, tienen que ver con dos fuentes principales de problemas. Una de ellas es la cultura político administrativa que domina la estructura de los poderes públicos en relación con su operatividad y la otra es el sentido estrictamente patriarcal del ordenamiento legal y administrativo que nutre a los poderes. Ambas representan auténticas amenazas para el ente que asuma la tarea de poner en marcha la estrategia en cuestión.

La acción de las administraciones públicas en Venezuela responde a una lógica de permanente reinvencción competidora de la gestión de cada gobierno, que sin evaluar éxitos o fracasos de la gestión anterior, en una amplia proporción de las iniciativas públicas, parte del supuesto de que con cada administración hay que hacer cosas distintas y que lo anterior puede ser desechado. Esto no es un fenómeno absoluto pero sí mayoritario y son pocas las iniciativas que se salvan en cada administración de caer bajo la picota del "nuevo gobierno". Esta es una amenaza importante en la perspectiva que abordamos, pues, como hemos dicho una de sus precondiciones esenciales es la sostenibilidad y continuidad. Por otra parte, no hay que argumentar demasiado el sentido eminentemente patriarcal de las culturas legislativas y político administrativas, porque la experiencia cotidiana y la historia lo revelan permanentemente en todos sectores de la acción pública. La cultura de la mayoría de las organizaciones públicas y la formación personal y profesional de las y los agentes de intervención, particularmente en organizaciones muy jerarquizadas como son la mayoría de las organizaciones del sector público, no presentan un panorama flexible ni caracterizado por la conciencia de las diferencias de género aun entre los cuadros de personal femenino.

Esta es una variable que debe tenerse en cuenta permanentemente porque si las iniciativas de cambio no son sostenidas sistemáticamente, la resistencia al cambio que estas culturas generan, restituye los valores y patrones excluyentes, aparte que el desarrollo de una cultura diferente es una tarea de largo plazo.

En lo que no hay dudas y existen numerosas coincidencias de las organizaciones y personalidades que se han ocupado de este problema es en el panorama de las numerosas debilidades que están presentes en el escenario de los poderes públicos para el propósito indicado. Podemos hablar en términos generales de los siguientes grupos de debilidades, cuyos contenidos serán brevemente enunciados:

1. ***Debilidades normativas, legales y en las políticas pública:*** El tema del ordenamiento legal es importante en el caso venezolano, porque pese a que desde hace seis años se sancionó una Ley de Igualdad de Oportunidades que crea el Instituto Nacional de la Mujer y que es la ley sectorial vigente, muchos de sus contenidos están, en nuestro criterio, desactualizados y no representan un soporte firme y claro para la institucionalización del enfoque de género en todos sus alcances. El proyecto de Ley para la Igualdad y Equidad de Géneros que actualmente reposa en la Asamblea Nacional, que sigue muy de cerca la anterior, presenta insuficiencias conceptuales, metodológicas y doctrinarias para poner en marcha el propósito aludido y hasta su propio nombre revela las dificultades que el texto contiene en relación con los principios básicos de políticas. Por otra parte ciertas leyes sectoriales claves como las que regulan las materias de salud, educación, trabajo y seguridad social, por mencionar algunas carecen en la mayoría de los casos de una orientación género inclusiva o presentan claros sesgos androcéntricos. Es necesario consignar que una de las conquistas más preciadas del movimiento de mujeres venezolanas en los últimos tiempos, como fue la conquista de la cuota 30% de representación de mujeres en las listas para cargos electorales a los efectos de las elecciones nacionales, estatales, municipales y representaciones ante los Parlamentos Latinoamericano y Andino, tal como aparece en el artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política fue eliminada por el Consejo Nacional Electoral que aprobó ejecutivamente, "desaplicar" dicho artículo en su sesión del 12 de marzo del 2000.

La propia Comisión de los Derechos de la Familia, la Mujer y la Juventud de la Asamblea Nacional, posee numerosas debilidades de diversa naturaleza que le impiden cumplir su cometido nominal a cabalidad y entre las cuales las más relevantes son:

a) Ausencia de una agenda legislativa que contemple y trabaje de manera sostenida las legislaciones, existente y por venir, en materia de sesgos androcéntricos que es

necesario eliminar y que convalide esa legislación con los instrumentos de derechos humanos suscritos por el Estado venezolano.

b) Limitadas capacidades teórico técnicas disponibles en la Comisión para acometer las tareas que su mandato supone.

c) Para algunos y algunas parlamentarias, el ser ubicados por sus respectivas fuerzas políticas en esa Comisión, es una especie de disminución política ya que es un área de importancia menor en la agenda política subyacente y muchos de los y las parlamentarias que la integran desconocen el tema o poseen escasa sensibilidad por el mismo. Todo esto incide en la precaria legitimidad del tema en el ambiente y debate parlamentarios y en la limitada o casi nula presencia de liderazgos legislativos a favor de los derechos de las mujeres desde esa u otras Comisiones Parlamentarias.

Además de las debilidades en las políticas estatales, (las leyes y sus respectivos reglamentos) las propias políticas gubernamentales han adolecido y continúan presentando numerosas fallas que imponen su revisión en múltiples casos, para lograr el cometido de hacerlas auténticamente género inclusivas en su formulación, implementación, ejecución, monitoreo y evaluación. A manera de síntesis, sólo mencionaremos algunas de las fallas mas recurrentes:

- Énfasis en tratar los problemas como temas de las mujeres más que en determinar y abordar la atención a verdaderos *issues* de género.
- Enfoque de los problemas o necesidades de las mujeres como un "componente" de programas más amplios, lo cual niega en términos absolutos el sentido del mainstreaming. Incluso se cae en el craso error de hablar del "componente de género" lo cual representa un tratamiento reduccionista e incompleto de lo que este tipo de estrategia implica.
- Ausencia de un marco suficiente y general de políticas expresado en un instrumento integrador, lo cual favorece los enfoques sectorializados, aislados, desarticulados y no coordinados.
- Por lo general las políticas no profundizan en causas; aun, muchas de ellas poseen un carácter eminentemente remedial y asistencialista que tiende a privilegiar el enfoque de la mujer como grupo vulnerable.
- La mayoría de estas políticas tiene un sentido marginal en el interés de los asuntos públicos.
- Inexistencia de coordinación para la formulación de las políticas en los entes sectoriales, lo cual fragmenta los esfuerzos dispersos que se conocen, pese al valor de algunos de ellos.
- Ausencia de una doctrina explícita en la materia que brinde una base clara y confiable de criterios de apoyo a las políticas.

- No hay monitoreo ni evaluación de las políticas y los instrumentos estadísticos que reflejan las cuentas y tendencias nacionales, solo en ciertos casos son desagregados por sexo, sin que haya los necesarios indicadores género sensitivos que requieren los diagnósticos de soporte a las políticas.
- Las políticas por su propia dispersión y por la incoordinación que prevalece, carecen de carácter sistémico que podría asegurar su eficacia.
- Muchas veces los instrumentos de expresión de las políticas son técnicamente deficientes, como es el caso de un buen número de planes que se han formulado sectorial o globalmente en los últimos años.

2. Debilidades políticas, organizacionales y administrativas. Este es uno de los renglones que presenta mayores carencias, entre las cuales sobresalen las que presenta el órgano responsable de las políticas: el Instituto Nacional de la Mujer. Este es un organismo que acusa debilidades políticas, técnicas y financieras. Las debilidades políticas se expresan en varios planos: a) su limitado peso en la orientación de las políticas públicas del conjunto de la administración, b) su escasa desconcentración y nula descentralización, c) su casi inexistente articulación con la Comisión Legislativa que maneja el plano legal, d) el limitado vínculo con la sociedad civil que no tiene prácticamente ingerencia en la formación de las políticas, e) la limitación del respaldo político visible en los hechos, pese a que en el discurso político operante de algunos liderazgos de alto nivel pertenecientes al partido que gobierna, ocasionalmente pareciera que existe un compromiso con el tema, lo cual es desvirtuado por hechos concretos que ocurren pública y frecuentemente, en desmedro o violación abierta de algunos derechos humanos de las mujeres.

Pese a su elevada jerarquía formal ya que se trata de un Instituto Nacional, en los hechos su operatividad no se corresponde con tal jerarquía. Una de las demostraciones más fehacientes de la limitada influencia de esta institución es que ni en el Ministerio al cual está adscrito⁴⁷ se ha logrado avanzar en una estrategia de género en el mainstream, pese a que hubo un intento en tal sentido que no prosperó.

Además de las del órgano rector, registramos otras debilidades relevantes que ofrece el marco institucional del Estado en lo organizacional y administrativo y que tienen que ver con: a) la ausencia de tradición de coordinación interinstitucional, que produce un tratamiento compartimentalizado de las necesidades de las mujeres en ausencia de una visión integradora; b) la tendencia centralizadora; c) la ausencia de iniciativas sectoriales continuas y sostenidas; d) la personalización de los proyectos; e) la ausencia crítica de cuadros idóneos y experticias confiables en la materia; f) la persistencia de la tradición normativa en los proyectos y acciones en

⁴⁷ Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

desmedro de la necesaria perspectiva estratégica; g) la omisión del tema de las mujeres o de la visión de género en los macro instrumentos de planificación del Estado y, h) la verticalidad de las estructuras jerárquicas que obstaculizan poderosamente los intercambios horizontales o simétricos que demanda el género en el mainstream.

Debilidades Económicas. Aparte de que las unidades, los programas y proyectos a cargo del tema generalmente tienen insuficiencias presupuestarias, presentan una significativa vulnerabilidad a los avatares de la dinámica presupuestaria del Estado por no representar iniciativas prioritarias. Si bien en los últimos años ha habido un aumento importante de la dotación financiera para el Instituto Nacional de la Mujer, que sigue siendo insuficiente, hay ciertas áreas críticas para el bienestar de las mujeres que no reciben la atención financiera deseable y necesaria. Y donde ha habido una disponibilidad a favor de las mujeres como la que representa la creación de un banco de créditos para mujeres de escasos recursos⁴⁸, su alcance real entre los grupos más necesitados y su impacto real en las condiciones de vida de las beneficiarias y en la disminución de la pobreza de estas mujeres, no ha sido evaluado en forma independiente.

Frente a estas restricciones, las posibilidades de instrumentar una estrategia de institucionalización del enfoque de género son escasas, pero existen. Por ejemplo:

i) Venezuela es un Estado signatario de la mayoría de los Tratados y Convenciones Internacionales de Derechos Humanos que afectan los derechos de las mujeres y posee actualmente una Constitución que consagra en su artículo 21 la igualdad de géneros en forma directa y taxativa, y establece la posibilidad de las medidas de acción positiva, asuntos que no habían existido en las Constituciones anteriores.⁴⁹ Esta es la principal fortaleza que brinda una base inmejorable para una estrategia como la que discutimos. La construcción de una agenda pública de género puede estar firmemente apoyada, por una parte, en los compromisos internacionales del Estado y por la otra en los recursos jurídicos existentes.⁵⁰

48 Banco de Desarrollo de la Mujer, creado el año 2001.

49 El artículo 21 establece en su numeral 3 que: Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia:

1 No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona.

2 La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerados; protegerá especialmente a aquellas personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ella se cometan.

50 Ver Anexo 5 los compromisos internacionales y los recursos legales nacionales.

ii) Por otra parte la sociedad civil organizada posee una gran potencialidad para apoyar una iniciativa como la señalada y puede y debe ser actora fundamental en un proceso como el que plantea la estrategia de género, ya que en el pasado ha logrado victorias importantes a través de acciones unitarias y pluralistas, con alto grado de cohesión en los fines y clara determinación política. Esto significa que hay capacidades políticas potenciales para promover una acción de tal naturaleza.

iii) El tema de las mujeres está suficientemente legitimado en la opinión pública como un sector de la población que posee problemas específicos que deben ser atendidos y que tiene derechos que deben ser respetados. Aun cuando todavía la opinión pública no se ha familiarizado con el tema de género y poco se conoce su significado y sus implicaciones políticas. Por otra parte algunos asuntos o *issues* de género se admiten generalmente como aspectos que deberían ser considerados en las políticas públicas, tal como ocurre con el tema de la violencia contra las mujeres.

iv) Algunas universidades han comenzado a interesarse por la formación de personal y de especialistas con capacidades para abordar la temática de género y ya existe una Maestría en la materia, aun cuando todavía preliminar en lo que se refiere al asunto de las políticas. Aparte de esto, está creciendo el número de universidades que han incorporado a sus actividades los "Estudios de la Mujer" (Women Studies) o "Estudios de Género" a través de la creación de centros o cátedras específicamente dedicadas a esta materia.

v) La existencia por ley de un organismo de la mujer es una fortaleza que se ve enriquecida por la existencia de una Ley sobre el tema de la violencia que es uno de los puntos críticos de la agenda construida durante varios años por el movimiento organizado de mujeres.

Pero más que en la accidentada y discontinua existencia de experiencias en los organismos del Estado, la reserva de oportunidades y fortalezas está en el elevado nivel de compromiso que posee el conjunto de organizaciones, activistas, especialistas que han mantenido una actitud de constante participación y vocación unitaria a favor de estos derechos. Parte de la tarea a emprender en el futuro inmediato deberá fijarse en la rearticulación de estas reservas que, por la turbulencia que acusa la situación nacional y la indeseable confrontación que ésta ha producido, ha perdido gran parte de su vitalidad pero no su intensa potencialidad.