

LA EQUIDAD DE GÉNERO COMO TEMA DE DEBATE Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS¹

Virginia Guzmán

La incorporación de la equidad de género como tema de debate y de políticas públicas es el resultado de un largo proceso social y político que discurre en variados escenarios y en el que participan distintos actores. Si bien, como veremos, la inclusión de los temas de género es producto fundamentalmente del esfuerzo del movimiento de mujeres, su asimilación en el debate público por otros actores está condicionada por el contexto político global y por las concepciones y valores vigentes.

Este artículo reflexiona sobre las diferentes características de este proceso en los últimos 20 años a partir de la experiencia del cono sur, especialmente en Chile y Perú. Postula que en la actualidad existen condiciones en el contexto y en el debate político para plantear la equidad de género como tema de política, y para implementar una institucionalidad gubernamental responsable de velar por la inclusión de la equidad de género en el diseño de políticas.

Existe consenso entre las fuerzas progresistas preocupadas por los efectos de la globalización de la economía, por los cambios en las formas de producir y por la influencia de los medios de comunicación sobre una población cada vez más fragmentada socialmente y polarizada económicamente, en la necesidad de pensar en una nueva generación de políticas que aborde los costos sociales del ajuste y de la estabilización económica en la región. Entre otros costos, señalan: los elevados índices de pobreza, la distribución cada vez más desigual del ingreso, los insuficientes canales de movilidad social. Por otro lado, estas fuerzas postulan que la fragmentación social actual, sumada a la debilidad de los actores sociales y a los escasos canales de interlocución con los responsables de las políticas, ponen en riesgo la democracia e incuban tensiones sociales que pueden ser explosivas de no contarse con espacios de elaboración y negociación de demandas.

Para estas fuerzas, las políticas deben asegurar simultáneamente el crecimiento, el cambio de los patrones productivos, la equidad social y el fortalecimiento de la democracia. Ellas sugieren algunas alternativas al

¹ Artículo publicado originalmente en Encrucijadas del saber. Los estudios de género en las Ciencias Sociales, Narda Henríquez, editora, pp.213-230, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1996, bajo el título La equidad de género en una nueva generación de políticas. La versión que presentamos a continuación es una corregida y publicada en Feminismo en transición. Transición con feminismo, Memoria del Foro Internacional sobre Ciudadanía, Género y Reforma del Estado, México, Grupo de Educación Popular con Mujeres, A. C., 1997. Nuestros agradecimientos por autorizarnos a reproducirlo.

respecto: proponen un Estado regulador más moderno y eficiente; una institucionalidad más transparente con procedimientos, reglas e incentivos definidos. Al mismo tiempo llaman a recuperar el sentido de las políticas sociales como medios de integración y movilidad social, a adecuar los recursos humanos a los cambios productivos y a que las políticas económicas favorezcan la generación de empleo², a velar por el carácter autocentrado de las economías y a fortalecer las coordinaciones regionales como medios para fortalecer y proteger la posición de las sociedades latinoamericanas en el mercado mundial.

Consideramos que estos lineamientos constituyen un nuevo referente para la elaboración de políticas y favorecen en principio el reconocimiento de las mujeres como actoras sociales con derecho a participar en los espacios públicos –donde se identifican y construyen las necesidades sociales- y a ser interlocutoras del Estado. Por otro lado, permiten pensar en mecanismos para contrarrestar la presión a la exclusión de los actores sociales con menos poder, entre ellos las mujeres. Posibilitan, igualmente, analizar el sentido de las acciones del Estado en referencia a la producción, reproducción o transformación de las relaciones de género.³

LA EQUIDAD DE GÉNERO, UNA DIMENSIÓN IMPOSTERGABLE DE LA EQUIDAD SOCIAL

La posibilidad del reconocimiento de la equidad de género como una dimensión fundamental de la equidad social se sustenta en gran medida en la visibilidad y legitimidad que el movimiento de mujeres ha logrado en los últimos veinte años, en el tipo y calidad del conocimiento que se ha producido y produce sobre las relaciones de género, así como en el debilitamiento de las resistencias que suscita este nuevo actor social cuyas demandas cuestionan la estructura de poder y la organización de la vida cotidiana.

Si bien en la década pasada se avanzó significativamente en visibilizar la situación de postergación de las mujeres y en reconocerlas como nuevas actoras sociales por parte de los sectores y fuerzas más progresistas, no se logró construir la equidad de género como una dimensión impostergable de la equidad social y como tema de política y responsabilidad gubernamental.

² El tema del trabajo ocupa un papel central en el debate. Hasta el momento, la flexibilidad laboral se ha traducido en trabajos precarios y pérdida de derechos de los trabajadores. Por ello, se propone conciliar la flexibilidad laboral con sistemas integrados de protección a los trabajadores que contemplen seguros de desempleo, sistemas de información, sistemas de capacitación y de reconversión de la fuerza de trabajo.

³ El Estado reproduce el sistema de discriminación y de generación de desigualdades a través del sistema educativo, del ordenamiento jurídico, de los mensajes que emite a la sociedad como empleador, de las normas que elabora para regular el mercado, entre tantas otras maneras.

LA VISIBILIZACIÓN DE LAS MUJERES

La legitimación de las mujeres como sujetos sociales en la década anterior fue lograda, sobre todo, por el compromiso de las organizaciones con la lucha antidictatorial en unos casos o con los procesos de democratización de las sociedades en otros, y por su aporte a la sobrevivencia familiar y social en los momentos más agudos de las crisis económicas.

Aunque organizadas inicialmente en torno a los procesos señalados – defensa de derechos humanos, sobrevivencia, resistencia social-, estas organizaciones enriquecieron las prácticas asociativas de las mujeres y les permitieron abordar los problemas y demandas derivadas de su condición de género. La trama de relaciones que tejieron entre sí organizaciones de distintos sectores sociales, profesionales, urbano populares, campesinas, permitió que sus necesidades, problemas y discursos, que en otras circunstancias habrían permanecido en los ámbitos privados, accedieran a los espacios públicos y pasaran lentamente a formar parte de un debate público oficial.⁴

Al mismo tiempo, la producción de conocimientos de la última década muy cercana a las vicisitudes y necesidades de las distintas expresiones del movimiento, contribuyó a poner en el debate público los temas de la mujer. El conocimiento producido ayudó a gestar el sentimiento de pertenencia a un género y a definir nuevos problemas: violencia doméstica, jefatura femenina, derechos reproductivos, desigualdades ante la ley, entre otros. Gracias a la investigación fue posible argumentar la singularidad de sus experiencias sociales diferentes a la de los hombres, subrayar su contribución social y conceptualizar los problemas que ellas enfrentan en tanto mujeres. Finalmente, la acción política de los distintos grupos y la difusión del conocimiento producido interpeló a las fuerzas progresistas a reflexionar sobre el curso y significado del movimiento de mujeres para la construcción de la democracia, y a las autoridades públicas a atender las manifestaciones más externas de la subordinación de las mujeres.

Pese a estos avances no se construyó la noción de equidad de género ni se analizó adecuadamente el carácter sistémico de las relaciones sociales de hombre y mujeres, así como tampoco se profundizó en su articulación con los otros sistemas de relaciones sociales. El carácter de los conocimientos producidos, la orientación política del movimiento y las resistencias sociales explican en parte esta situación.

Los conocimientos producidos tuvieron un carácter más descriptivo y estuvieron poco orientados a la explicación e interpretación (Anderson, 1994). La insuficiente conceptualización de las relaciones de género en los términos de

⁴ Nancy Fraser (1993) reconoce la existencia de públicos alternativos al público oficial. “Los miembros de los grupos sociales subordinados inventan y hacen circular contra-discursos que, al mismo tiempo, les permite formular interpretaciones de oposición acerca de sus identidades, intereses y necesidades. En general, la proliferación de contra-públicos subalternos implica el acrecentamiento de la discusión discursiva, y esto es una cosa buena en las sociedades estratificadas”.

las teorías sociales y económicas, entorpeció su consideración como objeto de reflexión teórica y de investigación en distintas disciplinas.

El movimiento de mujeres orientaba su acción y energía a la constitución de un movimiento y a tejer las relaciones entre sus distintas expresiones, manifestando poco interés por los temas de la institucionalidad pública y por los sistemas de interlocución entre el Estado y la sociedad civil. Finalmente, las resistencias sociales que suscitaban el cambio de las relaciones de género opacaron, como aún sucede, las transformaciones que experimentaban las formas de vida de hombres y mujeres, e impidieron la difusión de los nuevos conocimientos más allá de los espacios donde éstos se producen y que ocupan preferentemente las mujeres.

Las resistencias que dificultaron y dificultan todavía la construcción social de la equidad de género como principio organizador de la democracia responden a variadas causas. Algunas de ellas son el producto de la inercia de los sistemas cognoscitivos y valóricos, otras responden al rechazo de los hombres a ver afectados sus intereses frente a la competencia de las mujeres en los espacios públicos y privados, y otras tienen un sustrato más profundo. Se asocian al temor que generan los cambios en la identidad del otro al cuestionar la propia identidad del otro al cuestionar la propia identidad, y a la incertidumbre sobre el propio sentido y consecuencias de las transformaciones en curso. En breve, aceptar cambios en la representación de lo femenino y masculino en los sistemas de relaciones y prácticas genéricas, conmueve no sólo la situación de la mujer sino que pone en revisión los contenidos atribuidos a la masculinidad y las prácticas sociales asociados a ella.

LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

La complejidad de los procesos de transición a la democracia en la década de los noventa y la heterogeneidad creciente de las sociedades, cada vez más plurales y sofisticadas, exigen a las fuerzas progresistas, muchas de ellas en cargos de poder en la institucionalidad estatal, el replanteamiento de los contenidos de la democracia e iluminan un área del funcionamiento social considerada menos relevante en las décadas pasadas: la institucionalidad y los diferentes sistemas de interlocución al interior de la sociedad y el Estado.

Esta mayor complejidad implica igualmente la búsqueda de nuevas formas de hacer política y reconoce en la igualdad de oportunidades entre los distintos actores sociales y en la interlocución entre ellos, pivotes fundamentales para la construcción de la democracia.

En este nuevo contexto adquiere un mayor sentido la propuesta de las feministas de atender no sólo a los problema específicos que comparten grupos determinados de mujeres, sino fundamentalmente afectar los mecanismos que traban la igualdad de oportunidades. Igualdad entendida no sólo en relación a la distribución de los bienes, de los derechos y de las obligaciones, sino también en relación a la participación de los sujetos sociales en la determinación de las reglas que norman la sociedad.

La mayor preocupación de las fuerzas progresistas por repensar la institucionalidad en términos de eficiencia y transparencia, así como la construcción de una institucionalidad estatal responsable de las desigualdades de género, han ampliado en algunos países de América Latina la presencia de las mujeres profesionales en el Estado y las posibilidades de interlocución de mujeres que se encuentran en los espacios públicos cercanos a él. A diferencia del pasado, se reconoce la existencia de mujeres especialistas en el tema de género que son consultadas en los momentos de tomar decisiones y de diseñar políticas orientadas a las mujeres. Estas profesionales conforman una nueva red de temas, en el sentido señalado por Aguilar (1993).⁵ Su legitimidad y autoridad deriva de su independencia de los juegos de poder o de alianzas políticas coyunturales y de su convocatoria creciente a mujeres interesadas en influir en el quehacer del Estado, en el entendido de que a través de las políticas públicas pueden beneficiarse no sólo las mujeres organizadas sino también la amplia mayoría no organizada.

La institucionalidad estatal responsable de las desigualdades de género necesita, a su vez, ampliar también canales de interlocución con grupos más amplios de mujeres para aumentar su ascendencia dentro del Estado. Al mismo tiempo, la implementación de algunos programas por parte de esta institucionalidad, ha permitido identificar nuevos grupos de mujeres que bien podrían plantearse como interlocutoras de las autoridades a distintos niveles, central, regional y municipal, y servir de puentes con las mujeres más excluidas y alejadas de los espacios gubernamentales.

En esta década las mujeres han adquirido, entonces, legitimidad no sólo por su participación en las luchas antidictatoriales y por su aporte a la sobrevivencia familiar. Se empieza a reconocer sus aportes en el desempeño profesional y su importante papel en la generación de vínculos sociales en una sociedad cada vez más fragmentada y entre la institucionalidad pública y la sociedad.

No obstante, la realización de las nuevas potencialidades, abiertas por el mayor reconocimiento social de la experiencia de las mujeres para intervenir en arenas públicas e institucionales y por la mayor preocupación por las formas de relación que deben establecerse entre el Estado y la sociedad civil, implican nuevas exigencias. Las integrantes de las redes de expertas y aquellas con responsabilidades públicas están obligadas, por un parte, a acceder a una nueva lógica y lograr una mayor comprensión del funcionamiento de las instituciones; por otra, deben producir conocimientos más específicos, y su

⁵ “las redes de cuestiones” están integradas por todos estos expertos y profesionales en asuntos específicos (...) que actúan tanto en la sociedad como en el gobierno, que comparten conocimientos, tecnología y habilidades, se comunican sistemáticamente y se entienden rápidamente. Estos especialistas tienden a estructurar las cuestiones de políticas con marcos y referencias similares, abogan por el mismo esquema de solución de problemas, conforman organizaciones bastante cohesionadas y relativamente autónomas de los juegos de poder de los gobernantes en turno y de los intereses sociales organizados. Aunque esta red se entrelaza con la lógica de los intereses de los grupos y con la lógica de gobierno de las autoridades, su especificidad y superioridad es el conocimiento de la cuestión pública en cuestión”.

actividad las sumerge, no pocas veces, en un nuevo tipo de quehacer más institucional y público.

Igualmente, ellas deben contar con un nuevo tipo de conocimiento más preciso sobre las transformaciones que están aconteciendo a nivel de la sociedad civil y en particular, aquellas que afectan la situación de las mujeres. Finalmente, deben ser capaces de diseñar estrategias de acción, políticas más complejas y heterogénea que la del pasado.

Los cambios en las estructuras productivas, en la institucionalidad y la nueva cultura de la eficiencia y del consumo están afectando ciertamente la organización de la cotidianidad, y probablemente están aumentando la distancia entre las situaciones de vida de las mujeres.

En efecto, las mujeres profesionales que integraron el movimiento en la década pasada enfrentan cambios importantes en su vida y en las opciones que se les ofrece. En el pasado militaban en la oposición, tenían menos oportunidades de desarrollar una carrera profesional y/o adquirir visibilidad en los espacios públicos; en el presente, encuentran en el Estado y en los espacios públicos oficiales nuevas posibilidades de desarrollar una carrera profesional.⁶ Sin embargo, su nuevo quehacer les ha dejado hasta el momento, menos tiempo para repensar las relaciones con otras mujeres de otros sectores sociales y analizar nuevos cursos y expresiones, tal vez soterrados, del movimiento de mujeres en otros sectores sociales.

La situación y actuación de las pobladoras, campesinas o sindicalistas que integraron el movimiento es menos conocida y visible por transcurrir en espacios no públicos. Falta mucha investigación sobre sus itinerarios en la transición a la democracia y de la influencia de los nuevos valores culturales en la conformación de ellos.

Al mismo tiempo, la mayor diferenciación de las posiciones de las mujeres de sectores medios y de los sectores populares que integraron el movimiento en la década pasada, ha alterado las interrelaciones que se establecían entre ellas, las mismas que posibilitaron, como veíamos, la constitución de públicos alternativos y desde allí el acceso a los espacios públicos oficiales para negociar sus demandas. Nuevas formas de acción, muchas veces de carácter individual o institucional, caracterizan las acciones de las mujeres en la actualidad, sin que se establezcan entre ellas, aparentemente, redes de comunicación.

Los cambios señalados ponen al debate nuevos temas y exigen una conceptualización de carácter más teórica sobre las relaciones de género y su articulación con otros procesos sociales.

Entre los temas emergentes cabe destacar los referidos a la institucionalidad, a los nuevos valores y criterios de justicia que subyacen a las normas y reglas que organizan la convivencia social. Jeanine Anderson ha sido pionera en el esfuerzo de conceptualizar las relaciones entre la democracia y el

⁶ Entendemos como carrera profesional el diseño de un futuro deseable a alcanzar y la toma de opciones conscientes y racionales en relación al futuro propuesto.

sistema de género, en términos de los sistemas de reglas y procedimientos,⁷ y en impulsar la investigación de los sutiles mecanismos instalados a este nivel, que excluyen a las mujeres de los espacios públicos. Resulta igualmente importante el análisis de los efectos de los distintos grados de institucionalización en los niveles de innovación y creatividad social del movimiento.

El estudio del curso y posibilidades del movimiento de mujeres, de las relaciones entre grupos de mujeres de diferentes procedencias y orientaciones, y entre ellas y los otros actores en distintos escenarios sociales, es un tema fundamental para comprender y generar nuevos sistemas de interlocución entre las mujeres entre sí y con otros actores, en la perspectiva de transformar las relaciones de género y bajar las resistencias sociales al cambio en esta dimensión.

El cuadro esbozado plantea también la necesidad de repensar nuevas formas de interrelación e interlocución entre grupos de mujeres que se encuentran a distancias diferentes del espacio público oficial, y que tienen un acceso diferencial a los beneficios del desarrollo. Analizar y propiciar la interrelación entre distintos grupos de mujeres con la institucionalidad estatal puede contribuir a visibilizar los distintos problemas y discursos que ellas elaboran de acuerdo a las posiciones y espacios sociales donde se encuentran ubicadas. Desde esta perspectiva, al Estado le cabe el papel de asegurar la participación de las mujeres en los distintos espacios y contrarrestar la presión a la exclusión de los grupos más débiles.

Las formas de interlocución entre las mujeres y entre ellas y el Estado, serán diferentes según los grupos de mujeres. En este sentido, nos parece un error propiciar la interlocución y la participación en la toma de decisiones de las expertas sin favorecer simultáneamente nuevas prácticas asociativas y la emergencia de nuevos espacios para distintos grupos de mujeres. Al interior de éstos, cada grupo podrá elaborar las necesidades y demandas, y desde allí enriquecer la agenda de género. Creemos que las profesionales en el Estado, o las expertas en determinados temas, necesitan del sustento de un movimiento mayor que les dé fuerza como minoría consistente, que les permita actuar como masa crítica y contrarrestar las presiones para su adaptación a las lógicas institucionales prevalecientes.⁸ A su vez, las mujeres necesitan de la existencia de congéneres con visibilidad y autoridad social y pública, así como de canales para movilizar sus demandas e intereses.

Finalmente, la interlocución entre mujeres en igualdad de oportunidades exige una mayor conciencia de las desigualdades sociales y culturales que

⁷ Las reglas regulan el funcionamiento de las instituciones, la relación entre los sujetos sociales, la distribución de bienes materiales e inmateriales y la participación de los mismos en la construcción de reglas.

⁸ “Masa crítica: cambio cualitativo en las relaciones de poder que permite por primera vez a la minoría utilizar recursos de la organización y de la institución para mejorar su propia posición y la del grupo a la que pertenece. La minoría es capaz de acelerar el desarrollo y contrarrestar los reveses” (Dahlerup, 1993)

separan a las mujeres y la adopción de medidas conscientes de respeto a las diferencias y de redistribución de recursos y oportunidades.

Otro tema de interés es analizar el peso de la dimensión simbólica y de los discursos en las resistencias culturales al cambio de las relaciones de género, que permita iluminar los procesos mediante los cuales las sociedades producen o transforman sus representaciones al respecto y construyen las actitudes sociales básicas relativas a la tolerancia, al conformismo y a la orientación al cambio.

En la actualidad, la demanda de igualdad de oportunidades, de respeto a la diversidad, de enriquecimiento de la sociedad civil, de compromiso y vigilancia con la acción estatal exigen profundizar la comprensión sobre nuevos temas: la interacción de distintos actores en diferentes escenarios sociales, la participación social de mujeres situadas a diferentes distancias de la institucionalidad y de los espacios públicos oficiales, el análisis de los factores que facilitan u obstaculizan la interlocución y participación social: actitudes, representaciones, ideales, reglas y procedimientos, así como el carácter de las resistencias y del debate cultural.

LA EQUIDAD DE GÉNERO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS

Uno de los logros importantes del movimiento de mujeres en varios países de América Latina y el Caribe fue haber puesto en el debate y la agenda pública no sólo las principales demandas de las mujeres, sino también la necesidad de una institucionalidad estatal responsable de atenderlas. En los distintos países esta propuesta pasó a conformar parte de las agendas de gobierno y se tradujo en la creación de una nueva institucionalidad.⁹ Su ubicación dentro de la estructura orgánica del ejecutivo, las funciones que le son reconocidas y los recursos que le son asignados, condicionan su desempeño y grado de influencia. En la mayoría de los casos, se les ha asignado la responsabilidad de coordinar con el resto de los sectores del Estado para incluir y considerar en el diseño de las políticas públicas las demandas, las necesidades, y las potencialidades de las mujeres. En caso necesario, se les ha otorgado la atribución de implementar programas específicos orientados a las mujeres.

Aunque la nueva institucionalidad sea el producto de una demanda del movimiento de mujeres, tiene características propias y responde a una lógica de funcionamiento estatal diferente a la que anima al movimiento que le dio origen.

Es conveniente subrayar esta diferencia. No son frecuentemente las mismas mujeres que participaron e intervinieron en los debates y en la inclusión de los temas de género en las agendas públicas, las que integran la

⁹ Las denominaciones de la nueva institucionalidad son variadas: Oficinas de la Mujer, Servicio Nacional de la Mujer, Instituto de la Familia y la Mujer, Subsecretaría de Asuntos de Género, entre otros, denominaciones que son expresivas de los procesos que le dieron lugar y de la comprensión del tema.

nueva institución y participan en la elaboración de las agendas institucionales y en el diseño e implementación de las políticas. Las primeras gozaron de una mayor libertad para participar en debates abiertos, para movilizar nuevos temas y para abordar los aspectos más globales y valóricos que subyacen a la discriminación de género. Las mujeres que integran la institución deben, al contrario, concordar sus propuestas con los lineamientos generales del gobierno y tener en cuenta la lógica de otros sectores del Estado antes de elaborar propuestas específicas.

La tarea de la nueva institucionalidad resulta ser entonces bastante compleja en la medida en que tienen que legitimarse frente al movimiento de mujeres que le dio origen, y también frente al resto de un Estado sin experiencia y conocimiento ni mucha sensibilidad sobre el tema.

LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD EN EL ESTADO

La cercanía con los movimientos sociales y la juventud de las instituciones las hacen más sensibles a los reclamos de las mujeres, y más creativas e innovadoras en los procesos de modernización del Estado. A diferencia de los otros sectores del ejecutivo, que cuentan con áreas de responsabilidad claramente delimitadas, con normas, rutinas y procedimientos bien establecidos, la nueva institucionalidad está obligada a coordinarse con los otros sectores y promover políticas integrales. Por otro lado, debe demostrar sus productos, sus resultados y su impacto sobre las desigualdades de género.

No obstante, una evaluación de los alcances de estas nuevas institucionalidades debe tener en cuenta las acciones de otros sectores del Estado, las mismas que pueden favorecer u obstaculizar el que hacer de esta nueva institucionalidad.

La existencia de distintas iniciativas dentro del Estado orientadas a las mujeres puede ser expresiva del fenómeno denominado "redundancia" (Landau, 1972), fenómeno que no necesariamente puede interpretarse como una imperfección del sistema, sino que al contrario, podría contribuir a aumentar su efectividad. Pero puede también transformarse en un mecanismo para aislar y debilitar la actuación de la institucionalidad recién formada.

LA AGENDA INSTITUCIONAL Y LA COORDINACIÓN CON EL RESTO DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO

Si bien la definición de la agenda institucional debe tomar en cuenta las prioridades del programa de gobierno, la forma de estructurarla responde a las concepciones e interpretaciones que se tenga sobre las desigualdades de género. En la mayoría de los casos de América Latina, la primera agenda institucional estuvo orientada a resolver los problemas más urgentes derivados

de las desigualdades; en la actualidad, luego de una mayor reflexión acerca del carácter sistémico de las inequidades de género, existe un acuerdo respecto a la importancia de operar sobre los mecanismos responsables de la desigualdad, y de contribuir a la igualdad de oportunidades.¹⁰

Una vez establecidas las agendas, las nuevas instituciones deben coordinar con los distintos sectores de la administración del Estado, para que hagan suyos los aspectos de la agenda que les competen dada su responsabilidad sectorial. Esta tarea no es fácil, ya que las desigualdades de género y la discriminación contra la mujer no han sido tradicionalmente consideradas como tema de la agenda institucional del Estado, ni son plenamente reconocidas como problemas por los funcionarios públicos.

La coordinación con los distintos sectores de la administración pública debe darse a diferentes niveles si se quiere que movilicen recursos a favor de las mujeres y/o incorporen la perspectiva de género en el diseño de sus políticas.¹¹

Debe influir en los lineamientos generales de cada sector a fin de que éstos incluyan explícitamente en sus objetivos la equidad de género. Para ello deben desarrollar complejas estrategias comunicativas y argumentos, que traduzcan los objetivos de la nueva institucionalidad en el discurso y preocupaciones de los otros sectores. De esta manera, las desigualdades genéricas deben adquirir sentido al interior de los objetivos de la política de educación, de salud, de vivienda, agraria, económica, trabajo, hacienda, entre otros. Ciertamente, la acción comunicativa desarrollada no cae en el vacío, las autoridades y funcionarios de los sectores del Estado tienen una concepción, un determinado sentido común, sobre las relaciones de género, no siempre coherente internamente y bastante heterogéneo entre los distintos sectores. Frecuentemente, las autoridades y funcionarios públicos tienen una comprensión restringida y no cuentan con el conocimiento ni logran movilizar en el Estado los mecanismos para producirlo.

La nueva institucionalidad tiene entonces la tarea de difundir el conocimiento acumulado respecto de las causas, los mecanismos de reproducción y las alternativas de políticas para abordar el problema. Para ello, ha desarrollado una estrategia combinada: por un lado, ha implementado programas de capacitación formal e informal a los funcionarios públicos, de manera que aumente su capacidad técnica para tratar esta problemática; por otro, ha desarrollado una acción comunicativa destinada a incluir y fortalecer los temas en las agendas públicas, para, desde fuera de la administración, influir y fortalecer los temas en las agendas públicas, para, desde fuera de la

¹⁰ En Chile, el SERNAMEC ha estructurado su agenda a partir de un Plan de Igualdad de Oportunidades que identifica las áreas problemáticas más significativas y sugiere medidas de acción a todos los sectores del Estado y a la sociedad civil.

¹¹ “Consideramos que las políticas de gobierno incluyen una perspectiva de género cuando existe una voluntad explícita de parte de la autoridades de promover una redistribución entre los géneros en términos de asignación de recursos, derechos civiles y de participación, posiciones de poder y autoridad y valoración del trabajo de hombres y mujeres” (Guzmán y otras, 1994).

administración, influir también en las concepciones de autoridades y funcionarios. Se ha demostrado que esta forma de difusión de los conocimientos e ideas tiene mucha importancia en el cambio de las orientaciones generales y en la mayor o menor apertura a las propuestas de la nueva institucionalidad (Brunner y otros, 1993).

En efecto, las autoridades y funcionarios de los distintos sectores son afectados permanentemente por las opiniones y debates sobre el tema que tienen lugar en la esfera pública, por los nuevos conocimientos difundidos, por los mensajes emitidos por los medios de comunicación cada vez más globalizados, por los hechos políticos y las movilizaciones sociales sobre el tema.

En segundo lugar, la inclusión de la perspectiva de género en la elaboración de los programas y proyectos parte por comparar los objetivos previstos en el plan o programa de acción de la institución con los de cada sector. Se trata de evaluar no sólo hasta qué punto los objetivos propuestos son compatibles o contradictorios, sino también cómo las acciones propuestas por el sector pueden afectar la situación de las mujeres. Para saberlo, la mayoría de las veces es necesario producir en el ámbito de actuación de la política un nuevo tipo de información, desagregada por sexo, que permita visibilizar las diferencias entre hombres y mujeres y anticipar las consecuencias de los programas y proyectos. En muchos casos, será necesario incluir un nuevo objetivo específico al programa y/o proyecto que contemple la igualdad de oportunidades entre hombre y mujeres, y asignar recursos financieros y humanos para su cumplimiento. En otros, será preciso propiciar la realización de programas específicos cuyo objetivo sea afectar los mecanismos que producen y reproducen estas desigualdades.

LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS

Una vez establecidas las agendas y los acuerdos con los distintos sectores se pasa a implementar los acuerdos y los programas y proyectos propios de la institución, los que también exigen de la coordinación con otros sectores. En el momento de la implementación participan otros factores que transforman y entorpecen un proceso que supuestamente debía ser fluido y operativo, puesto que toman parte una multiplicidad de actores con perspectivas, actitudes y compromisos diversos que pueden desviar, retrasar o impedir la implementación de los cursos de acción previstos. El proceso de implementación exige además una sucesión de decisiones, los llamados puntos de decisión, que implican procesar acuerdos con distintos actores simultáneamente para seguir adelante con los programas en ejecución. La multiplicidad de actores, la presencia de algunos no previstos, así como la sucesión de variados puntos de decisión, provocan retrasos en las resoluciones, la aparición de determinaciones inesperadas y la transformación de la idea inicial del programa en cuestión (Aguilar, 1993).

La participación de distintos actores así como la sucesión de decisiones en el curso de la implementación, están normadas por reglas y procedimientos explícitos o implícitos que definen quiénes participan y quiénes toman las decisiones. Estas normas y procedimientos norman además en qué grado y quiénes de la población supuestamente beneficiada, pueden participar en el seguimiento de las políticas y en la formulación de mecanismos correctivos de las mismas.

La incorporación de la perspectiva de género exige a la nueva institucionalidad, entonces, anticipar el curso de las acciones, los actores y los escenarios institucionales. Desde esta perspectiva, resulta conveniente en el momento de diseñar las políticas, por una parte, pormenorizar los objetivos, los recursos y los procedimientos para adaptarlos a las circunstancias y a los operadores a fin de precisar y simplificar los diseños de intervención; por otra, identificar las decisiones de colaboración conjunta, a los actores y a las organizaciones que intervienen en los distintos puntos de decisión.

Es posible identificar algunos de los factores que pueden obstaculizar la coordinación interministerial en torno a proyectos conjuntos, y que son responsables de desencuentros entre los agentes en lugar de encuentros y convergencias entre ellos: la directa incompatibilidad de los participantes con los compromisos; la preferencia que tienen por otros programas; su compromiso simultáneo con otros proyectos competitivos y el diferente grado de urgencia otorgado al proyecto; las diferencias de opinión sobre liderazgo y las funciones propias de la institución; dificultades legales y procesales; la ausencia de mecanismos imperativos que otorguen un carácter de obligatoriedad a la coordinación y a los acuerdos que de ella se derivan y la falta de poder para llevar a cabo los acuerdos (Aguilar, 1993).

La incorporación de la dimensión de género en las políticas públicas aconseja la implementación de proyectos específicos orientados a las mujeres, que responden a la singularidad de la situación de las mujeres y a la necesidad de implementar medidas de discriminación positiva para contrarrestar las desventajas iniciales que comparten algunos grupos de mujeres. Los proyectos orientados a debilitar las prácticas de violencia contra la mujer, dar apoyo a las mujeres víctimas de violencia, favorecer el ingreso al mercado de trabajo de las jefas de hogar pobres, prevenir y dar atención a las embarazadas adolescentes, contrarrestar la desinformación de las mujeres acerca de sus derechos, son ejemplos de proyectos específicos. La implementación de ellos, frecuentemente de carácter piloto en sus inicios, exige coordinar con los distintos sectores implicados en las diversas dimensiones que conforman el proyecto. Los proyectos específicos cumplen además otras importantes funciones: demuestran la viabilidad y efectividad de nuevos procedimientos y enfoques frente a problemas que les permiten ser abordados por el Estado; incluyen nuevos temas en las agendas sectoriales; proponen mecanismos concretos para que las diferentes dimensiones de los programas sean incorporadas en el quehacer habitual de los ministerios a nivel central, regional y comunal. Finalmente, al concentrar recursos humanos y económicos pueden afectar

sistemática y simultáneamente los factores que los configuran (Guzmán y otras, 1994)

LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE GÉNERO

Una de las mayores dificultades para incluir la dimensión de género en el diseño de políticas es la ausencia de instrumentos que operacionalicen y orienten el sentido de la acción en los distintos sectores. Un sistema de indicadores cumple una función importante en este sentido. Proporciona una información útil a los formuladores de políticas, a los directores de programas y operadores de los proyectos que les permiten medir los recursos movilizados y los efectos de sus intervenciones, junto a otras de diversa índole y origen, en las relaciones de género y en la situación de las mujeres en especial.

En efecto, la construcción de un sistema de indicadores sobre la Igualdad de Oportunidades para las mujeres evalúa cómo evolucionan las relaciones de género y la situación de ellas en comparación a la de los hombres en un momento dado y a lo largo del tiempo, en relación a los aspectos que se consideren más importantes. Expresa cuantitativamente el estado de la igualdad de oportunidades entre los géneros y permite evaluar los cambios en la realidad de la mujer.

La elaboración del sistema de indicadores de género (Guzmán y Ríos, 1995) supone, en primer lugar, el desarrollo de un determinado modelo teórico sobre las relaciones de género, que conceptualiza e identifica las áreas más significativas en la producción y reproducción de las desigualdades.¹² En segundo lugar, un sistema de indicadores sólo es posible si se desarrollan estadísticas oficiales que incorporen la dimensión de género. Las estadísticas de género deberían identificar vulnerabilidades, visibilizar la contribución de la mujer, y contribuir a la eliminación de conceptos estereotipados. El sistema de estadísticas de género ofrece entonces, en un panorama numéricos, efectos y causas, orígenes y consecuencias de las diferencias de género que pueden ser seguidas a través del tiempo (Gálvez, 1994).

Si bien es conveniente que todos los indicadores tengan una base en las estadísticas existentes, es probable que algunos de ellos no cuenten con una base estadística adecuada. Muchas veces no es difícil construirla, sólo es necesario hacer pequeñas modificaciones en los sistemas de recolección y procesamiento de la información en las instancias encargadas de producir estadísticas. En otras oportunidades, la tarea es más difícil, ya que exige identificar las instancias estatales que podrían responsabilizarse de producir la información y de elaborar los criterios para recogerla y procesarla. Sin embargo, la insistencia de proponer indicadores con este tipo de carencia se debe a su relevancia para evaluar las relaciones de género. Es el caso, por

¹² La comprensión sobre las relaciones de género de plasma generalmente en un plan o programa de acción orientado a superar los obstáculos que impiden la igualdad de oportunidades para las mujeres.

ejemplo, de la construcción de indicadores destinados a medir el uso diferencial del tiempo en hombres y mujeres en relación a diferentes actividades: trabajo remunerado, educación, recreación, trabajo doméstico, entre otras.

El estudio realizado por Guzmán y Ríos propone la construcción de indicadores de distinto tipo –de entrada, de insumo, de proceso, de resultado y de impacto- para cada una de las áreas significativas consideradas en el Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres aprobado por el Gobierno chileno para 1994-1998. El sistema pretende dar cuenta de los esfuerzos y recursos desplegados por los distintos sectores e instituciones en función de la equidad de género y de los cambios en las relaciones de género en un período determinado.¹³

LOS SISTEMAS DE INTERLOCUCIÓN DE LAS NUEVAS INSTITUCIONALIDADES

La acción de las nuevas institucionalidades no está limitada ni depende sólo de lo que sucede al interior de la administración pública y del gobierno. Al contrario, las nuevas institucionalidades están asentadas en un complejo sistema de interlocución integrados por actores e instituciones de distinto tipo que condicionan su poder y legitimidad institucional: el Parlamento, las agencias de cooperación, la opinión pública, los gremios, los colegios profesionales y los grupos de mujeres, en la esfera pública y en la sociedad civil. Con cada uno de los actores es necesario desarrollar estrategias de interlocución y comunicación diferente para que desde sus ámbitos de acción diferentes se contribuya a fortalecerlas en la negociación con otros actores.

La legitimidad institucional depende en gran medida de la capacidad que tienen las instituciones para detectar, interpretar y dar solución a los problemas que comparten las mujeres.

La nueva institucionalidad debería entonces estar dotada de herramientas que le permita acceder a las distintas mujeres. Una manera de hacerlo es estimular las prácticas asociativas de las mujeres. Una mayor participación de ellas en organizaciones redundaría positivamente en su capacidad para reconocer sus intereses, elaborar demandas y proponer mecanismos de interlocución con otros actores sociales y con las instituciones privadas y estatales.

El mayor perfil de las mujeres como sujetos sociales facilita la detección oportuna de los problemas e intereses que ellas comparten en sociedades

¹³ Indicadores de entrada, son indicadores orientados a diagnosticar la situación diferencial de hombres y mujeres en distintas áreas problemáticas que organizan el Plan de Igualdad de Oportunidades. Indicadores de insumo, se refieren a aquellas condiciones y recursos necesarios para que un proceso pueda desarrollarse. Indicadores de proceso, se refieren a los procesos en curso implementados por los distintos sectores, en sus ámbitos de acción destinados a favorecer una mayor equidad de género. Indicadores de resultados, intentan medir los productos de las intervenciones en un área de interés determinada; miden el logro y magnitud de lo realizado por los programas. Indicadores de impacto, evalúan transformaciones en las relaciones de género en distintos ámbitos que son el fruto de múltiples factores y no sólo de la acción de los programas.

sometidas a permanente cambio. Al mismo tiempo, favorecen el desarrollo de una actitud ciudadana crítica y responsable frente a la gestión de las instituciones del Estado.

Resulta conveniente, igualmente, que estimule la interrelación de las organizaciones de mujeres con otras organizaciones sociales, en la medida que ello aumenta la visibilidad de las organizaciones femeninas, mejora su capacidad de interlocución y profundiza el conocimiento de sus integrantes sobre el funcionamiento de la institucionalidad pública y privada.

La intervención de la institucionalidad en la definición de normas y procedimientos que regulan los procesos de tomar decisiones y diseñar políticas, puede constituir un mecanismo fundamental para que los grupos de mujeres sean consultados en el momento en que se toman las decisiones que las afectan en los distintos ámbitos sociales.

En general, existen condiciones favorables para demandar la generación de mecanismos de consulta con distintos grupos de mujeres. Como ya veíamos, es fácil conformar una red de profesionales e instituciones especializadas en el tema de las desigualdades de género. Por otro lado, las organizaciones de mujeres han acumulado una importante experiencia en las últimas décadas en la gestión en programas sociales.

A MODO DE SÍNTESIS

Este artículo analiza las relaciones que existen entre los referentes conceptuales de políticas, los cambios en las estructuras económicas y sociales y las posibilidades de incluir la perspectiva de género en el diseño e implementación de las mismas. Parte del supuesto que el análisis de las políticas públicas es un terreno privilegiado para analizar las relaciones que el Estado establece con los distintos actores sociales, entre ellos las mujeres, y por ende, un buen indicador del grado de democratización de la sociedad.

Se refiere a los procesos mediante los cuales las mujeres construyen las demandas de género accedieron a los espacios públicos para intervenir en el diseño de las agendas públicas. Llama la atención en la importancia de generar los sistemas de interlocución entre las mujeres entre sí y de ellas con los distintos actores sociales en diversos escenarios y con el Estado.

Finalmente, analiza los procesos mediante los cuales las nuevas institucionalidades responsables de la situación de las mujeres en el Estado pueden incorporar la perspectiva de género en el que hacer estatal. Si bien la reflexión pretende tener un alcance general, ciertamente está muy influida por los procesos que han tenido lugar en Chile durante los últimos años.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, Luis F. 1993. Estudio introductorio. En Problemas públicos y agenda de gobierno. Colección Antologías y Políticas Públicas. México: Ed. Miguel Angel Porrúa.
- Anderson, Jeanine. 1994. Ponencia presentada en el Seminario Producción de Conocimientos y Políticas Públicas, CEM, Santiago de Chile, octubre.
- Brunner, J. Joaquín; Hopenhayn, Martín; Moulián, Tomás y Paramio, Ludolfo. 1993. Paradigmas de conocimiento y práctica social en Chile. Santiago, Chile: FLACSO.
- Dahlerup, Drude. 1993. De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la "masa crítica" aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava. Debate Feminista, año 4, vol. 8, septiembre, México.
- Fraser, Nancy. 1993. Repensando el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente. Debate Feminista, año 4, vol. 7, marzo, México.
- Gálvez Pérez, Thelma. 1994. Igualdad de Oportunidades: indicadores estadísticos. En: Estadísticas y economía. Santiago, Chile: INE.
- Guzmán, Virginia; Ríos, Marcela. 1995. Propuesta para un sistema de indicadores de género. Consultoría CEM al Servicio Nacional de la Mujer. Santiago, Chile, junio.
- Guzmán, Virginia; Lerda, Sandra; Salazar, Rebeca. 1994. La dimensión de género en las políticas públicas. Santiago, Chile: Centro de Estudios de la Mujer.
- Landau, Marín. 1972. Redundancy. Rationality, and the Problem of Duplications and Overlap. En: Francis E. Rourke, ed., Bureaucratic Power in National Politics, 2° edición, Little, Brown & Co., USA, 1972. Pp. 337-358.