

1. Legitimidad e historicidad del planteamiento del mainstreaming de género.

En las últimas décadas del pasado siglo XX y coincidiendo con las transformaciones que se dieron a partir de la creación de la Organización de las Naciones Unidas, se ha producido un aceleramiento de los cambios respecto de la situación y posición de las mujeres signadas en un primer momento por el énfasis en la lucha contra las discriminaciones y más recientemente por una demanda de igualdad.

Los primeros esfuerzos se interesaron en la discriminación jurídica; posteriormente y a consecuencia de las primeras propuestas sobre estrategias de desarrollo de los países llamados entonces subdesarrollados, el foco se colocó – con diversas perspectivas- en su posible contribución al desarrollo, y desde una mirada claramente utilitarista aparecieron planteamientos sobre discriminaciones sociales y económicas contra las mujeres.

El esfuerzo sostenido de las luchas contra la discriminación desde finales del siglo XX ha venido produciendo apreciaciones políticamente coincidentes de la comunidad internacional sobre la situación y posición de las mujeres que puede sintetizarse de la siguiente forma:

- Ya hay pleno reconocimiento de la discriminación histórica de que han sido objeto y de la existencia de las injustas desigualdades inherentes;
- se reconoce que son la mitad de la población con los mismos y específicos derechos humanos que la otra mitad y que no son un "grupo vulnerable" más dentro del conjunto de otros en situaciones de desventaja;
- se admite que la lucha contra las discriminaciones ha cambiado el foco de

atención a la demanda de igualdad;

- se reconoce que superar las desigualdades exige un planteamiento global que toque todas las esferas donde éstas se manifiestan y no sólo en conexión con sus funciones en la reproducción y el cuidado,
- se justifica plenamente la existencia de organismos y mecanismos institucionalizados específicamente dedicados a impulsar y buscar las respuestas del Estado a la desigualdad de género, y, finalmente,
- se está de acuerdo en que es necesario que las acciones por y para la igualdad de género, se realicen de manera integrada, sistémica, tocando todos los sectores que abarcan las responsabilidades del Estado en las iniciativas de desarrollo. Esto último es lo que llamamos mainstreaming de género y sobre este proceso se viene avanzando, pese a la existencia de algunos obstáculos persistentes.

2. La institucionalización del Mainstreaming de género

El mainstreaming de género es una herramienta para lograr la igualdad que ha resultado de una muy rica y extensa acumulación y validación de conocimientos, experiencias, metodologías, tecnologías y buenas prácticas. Todo ello constituye una reserva calificada de alternativas para fundamentar, orientar, ejecutar y validar las iniciativas que los gobiernos han decidido o puedan decidir a futuro poner en marcha con el propósito de liquidar las desigualdades y las discriminaciones y alcanzar la igualdad de género, que sigue siendo un desafío en nuestra realidad regional.

El mainstreaming de género se define como un proceso estratégico para el logro de tal objetivo, dado que debe

¿De qué
estamos
hablando?

¿De qué estamos hablando?

Wanda de...
en el...
15-91

poder enfrentar amenazas y debilidades y aprovechar las fortalezas y oportunidades que aparezcan en su desarrollo. Su eficiencia exige que sea institucionalizado: a) portratarse de un proceso que requiere continuidad y alcance sistémico y, b) porque los cambios que promueve implican

Es necesario que las acciones por y para la igualdad de género, se realicen de manera integrada, sistémica, tocando todos los sectores que abarcan las responsabilidades del Estado en las iniciativas de desarrollo. Esto último es lo que llamamos **mainstreaming de género**.

modificaciones de las estructuras, procedimientos y actitudes que son parte de los respectivos órdenes y regímenes de las organizaciones e instituciones con las cuales debe tocar.

Las instituciones no son neutrales al género

En toda institución se generan patrones normativos, políticos y de interacción, así como productos (servicios, bienes) que reflejan y están marcados por: a) el propósito principal de la institución, relacionado primordialmente con algún valor social originado en un consenso cultural o en un acuerdo político (a veces muy arcaicos), el cual contiene la manera en la que esa institución interpreta las necesidades de las personas afectadas por sus acciones. b) un conjunto de reglas, normas, procedimientos y estructuras que perpetúan los intereses, los paradigmas culturales de las identidades personales y de las organizaciones y las creencias y conocimientos que validan ese valor sustantivo del propósito de la institución. c) servicios y bienes para dar respuesta a las necesidades de las personas involucradas, cuyos contenidos obedecen a lo que se concibe que les corresponde a las personas.

Siguiendo los esclarecedores aportes de Douglas North¹, conviene distinguir entre **instituciones** y **organizaciones**. Las instituciones representan el conjunto de pautas, reglas o normas, formales e informales, que marcan o definen las percepciones sociales que tiene la gente acerca de sus necesidades y sus roles y los de las otras personas; mientras que las organizaciones son las que administran esas pautas, reglas o normas y dan respuesta concreta a las necesidades. A partir de estos postulados generales se comprende claramente

que las instituciones desarrollan y están impregnadas de determinadas concepciones, sensibilidad y orientación respecto a lo que en ellas se considera que son los intereses y necesidades de cada género y que, consecuentemente, actúan en función de tales concepciones institucionalizadas. Esto quiere decir que las instituciones poseen una concepción sobre cada género, que es el producto de normas explícitas e implícitas, de mandatos culturales, de imaginarios, de conformaciones culturales amplias y/o especializadas, derivadas de un orden social de género de alcance global y que se reproduce en los ordenes de género de los diversos sistemas sociales y en los regímenes de género de las instituciones y organizaciones, hasta impregnar las identidades. En ese sentido se dice que el orden institucional está “generizado”².

Todas las instituciones contienen concepciones explícitas o implícitas sobre el valor, las necesidades, los intereses y la posición social de los hombres y las mujeres, las cuales impregnan su estructura y funcionamiento.

Huelga decir que el orden social de género prevaleciente que impregna los sistemas, instituciones, organizaciones e identidades en nuestras sociedades latinoamericanas y caribeñas, es un orden social de género de estirpe patriarcal que sostiene la desigualdad de mujeres y hombres como condición natural y cuyos mandatos son vividos y sostenidos en forma visible o invisibilizada, conciente o inconscientemente.

La institucionalización del mainstreaming de género como la estrategia eficiente

Todas las constituciones en América Latina y El Caribe, contienen una cláusula de protección de la igualdad de las personas. Con ligeras variantes que los hacen más o menos explícitos y completos, los mandatos constitucionales son inequívocos. Los poderes públicos, no sólo el Ejecutivo, están obligados a cumplirlo. La igualdad no es un tema

¹ Douglas North, *Institutions. Institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge, Massachusetts, 1990.

² Este término intenta trasladar al español la expresión “gendered” del inglés.



¿De qué
estamos
hablando?

Willem Assies, Marco Antonio Calderón y Ton Salman
en el 14 de septiembre de 2015
revisado
25 de 92

sectorial cuyo logro sea responsabilidad de un solo organismo. La totalidad del Estado, en la medida que sus órganos institucionales interactúan con la ciudadanía en virtud de los derechos que la Constitución confiere a las y los ciudadanos, están obligados a responder en forma tal que se garantice la igualdad de derechos, la igualdad ante la ley a todas y todos. Un enfoque igualitarista de género en la acción del Estado se centra en garantizar, a través de la aplicación de las políticas públicas, la igualdad de derechos, en la norma y en los hechos. Para ello es necesario recordar que **la igualdad incluye algunos supuestos sustantivos**, que son principalmente:

- a. La concepción fundamental de que mujeres y hombres **somos humanamente equivalentes**;
- b. Que la igualdad admite la **diferencia y el respeto** a la misma;
- c. La prohibición efectiva de la discriminación.

Para dar sentido a la garantía de igualdad en toda la acción pública, hay acuerdo de los países miembros de las Naciones Unidas acerca del mainstreaming de género como la estrategia más adecuada para descubrir y superar las brechas y sesgos de género existentes en la sociedad y en sus instituciones y organizaciones, y desmontar las jerarquías de poder que suponen tales desigualdades en todos los órdenes de relaciones entre mujeres y hombres, a través de las políticas de igualdad. Se trata de un modelo estratégico que implica un proceso de cambio social y cultural progresivo, inducido desde el Estado, para el logro de la igualdad. Por tanto, se trata de una acción que debe ser sostenida y sistemática y que probablemente podrá exigir cambios en el marco de políticas; en la cultura organizacional; en los marcos conceptuales; en los procedimientos y en las prácticas; en las categorías de clasificación; en las categorías de evaluación; en los criterios de definición del perfil y selección de personal; en los productos y en los métodos de mercadeo, entre otros. El cambio que supone la igualdad es una transformación que tendrá que tomar en cuenta las estructuras existentes, los procedimientos y las identidades de las y los actores de las instituciones y organizaciones. Por tanto **el mainstreaming para ser eficiente debe tener un claro y directo soporte institucional**. Las instituciones se transforman desde dentro, cuando se construyen en sus estructuras, procesos

y agentes, las determinaciones que aseguran la sostenibilidad del cambio.

3. Reformas del Estado con acentos diversos

Es evidente que ha existido una considerable heterogeneidad en los orígenes del Estado nacional en América Latina, a pesar de la notable coincidencia temporal de sus procesos de emancipación. Esas dispares condiciones en que se constituyeron y evolucionaron las respectivas sociedades e instituciones de esas naciones tuvieron claras influencias sobre las perspectivas de construcción de los Estados republicanos y de afianzamiento progresivo e igualmente dispar de la democracia en cada una de ellas y consecuentemente de las concepciones y prácticas relacionadas con la ciudadanía y los derechos que confiere.

Para autores como Willem Assies, Marco Antonio Calderón y Ton Salman³ el eje dominante de los regímenes nacionales desarrollistas por un lado y populistas por el otro, coexistió con casos de autoritarismo burocrático y de regímenes con terrorismo de Estado. A partir de los años 70 era relevante la invalidez de derechos ciudadanos elementales, pese a que de alguna manera algunos países habían logrado conformar una especie de Estado del bienestar que no logró mantener sus objetivos. La precariedad de la situación de la ciudadanía en la mayoría de los Estados, especialmente después del Consenso de Washington, impulsó de cierta manera la necesidad de avanzar con procesos de reforma del Estado en el propósito de establecer conexiones de mayor contenido democrático y ciudadano en aquellas realidades de tanta desigualdad social, económica y política.

En América Latina y El Caribe los últimos 30 años han representado una fase de transiciones a partir de los procesos de reforma del Estado adelantados, en los cuales han confluído, desde diverso origen y con intensidad y orientación variadas, esfuerzos de transformación política, económica, social y cultural. Estos esfuerzos, a su vez, han sido cajas de resonancia del cambio epocal y de los nuevos

³ Willem Assies, Marco Antonio Calderón y Ton Salman: Ciudadanía, Cultura Política y Reforma del Estado en América Latina.

¿De qué
estamos
hablando?

Historia de la República
en el siglo XXI, República - 1950
1950

paradigmas que en vertiginosa sucesión éste ha producido, brindando acentos diversos a los proyectos reformistas. Hubo dos tipos principales de reformas: a) las **reformas de ajuste estructural** que se dieron a partir de los años 80, como respuesta a la crisis económica que vivieron los países de la región y fueron dirigidas al logro de la estabilización macroeconómica, en seguimiento de las pautas definidas en el Consenso de Washington. El elevado costo social de estas reformas y su impacto en la gobernabilidad han sido manifiestos y se han sentido más allá de aquella década; b) las **reformas institucionales** dirigidas a ganar eficacia, legitimidad y estabilidad del Estado y fortalecer la democracia y acrecentar la gobernabilidad. Hubo países que enfrentaron los ajustes estructurales y ya habían iniciado previamente reformas institucionales importantes como respuesta a cambios exigidos por la dinámica de sus economías y del sistema político.

Balance y nuevas perspectivas en los procesos de Reforma del Estado en América Latina y El Caribe

Las principales dimensiones de las reformas han sido: económicas, políticas, administrativas, sociales, laborales, y del sistema de Justicia. Las iniciativas han conformado un menú amplio y variado, del cual los gobiernos han tomado algunas opciones para desarrollar dentro del proceso de reforma, sin que necesariamente haya habido continuidad ni seguimiento en todos los casos respecto a las medidas emprendidas por gobiernos anteriores, lo cual ha determinado que en algunos casos nacionales haya habido discontinuidad y hasta la total ruptura de los modelos emprendidos en fases anteriores. En términos generales las reformas han marchado a ritmos y con acentos desiguales.

El balance de los procesos revela, entre otras conclusiones, que hay dos asuntos que gravitan negativamente en la incertidumbre que suele acompañar cualquier transición, así como en la relativa parcialidad de los logros alcanzados o de los fracasos enfrentados: uno es, el que las reformas generalmente han surgido asociadas y como respuesta a crisis que ponían en peligro la gobernabilidad y otro, la carencia o la ineficiencia de las instituciones para asumir y dar sostenibilidad a las reformas y garantizar su efectiva consolidación. Esto último es crucial en cualquier cambio que se

intente en la gestión del Estado, porque son las instituciones y las organizaciones públicas que se les asocian, las que hacen posible o niegan la efectividad de cualquier cambio que se proponga.

La experiencia ha hecho evidente que las reformas han tropezado con los modos tradicionales que impregnan las estructuras, procedimientos e identidades institucionales de los agentes humanos, que prácticamente han hecho inviables las reformas. Quizás una de las conclusiones más importantes que puede derivarse del balance es que, en muchos casos, se asumió la reforma como un fin en sí mismo, lo cual a juicio de Prats⁴, distorsiona el proceso, ya que la reforma es un instrumento para lograr el desarrollo humano. Y esto toca centralmente con el propósito de esta nota, ya que como afirma Belkis Mones⁵, en las reformas del Estado de la región se ha excluido la consideración de una perspectiva de igualdad de género en los derechos de la ciudadanía, pese a los esfuerzos para combatir la discriminación que en términos concretos se han adelantado, dicho sea de paso, de manera bastante asistemática. Esto no significa que las mujeres o las cuestiones de género hayan estado totalmente ausentes en los procesos. La verdad es que el colectivo femenino o algunos organismos públicos responsables del tema de la igualdad o de las mujeres, como comúnmente se les denomina, impulsaron algunos cambios significativos que resultaron esfuerzos puntuales no articulados a otras esferas de gestión fundamentales que hubiesen producido la orientación género transformativa que se aspira para las reformas del Estado en el futuro.

Las reformas del Estado que omiten integrar global y orgánicamente una perspectiva de igualdad de género como dimensión institucionalizada del cambio, mantendrán una brecha en la gobernabilidad democrática, así como la deuda histórica de nuestras democracias con la mitad de la población que representan las mujeres.

⁴ Prats y Català y Joan: Notas del Taller "Ahora las Instituciones". Celebrado por PNUD, México 1999.

⁵ Mones, Belkis: La inclusión de las mujeres y la igualdad de género: nuevos desafíos para la modernización del Estado. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, Nov. 2004. [En línea]: http://www.americaingenera.org/es/index.php?option=com_content&task=view&id=905&pub_id=638

Reformas no incluyentes, insensibles o “neutrales” a las desigualdades de género: legitimidad incompleta.

Uno de los argumentos más sólidos que se ha sostenido en las últimas dos décadas para justificar la demanda integral de igualdad de derechos, tiene que ver con el hecho de que siendo las mujeres la mitad de la población, la exclusión de sus intereses y necesidades, debilita y es peligrosa para la legitimidad de la democracia y genera distancias de diverso tipo entre la población femenina y quienes toman las decisiones que afectan sus vidas; y esto es lo que ha venido ocurriendo con las reformas del Estado. El imperativo de incluir una dimensión de igualdad de género en los procesos de reforma del Estado se fundamenta en que la ausencia de una dimensión de igualdad de derechos en perspectiva de género; a) es incompatible con el Estado de Derecho; b) implica un desperdicio del capital humano representado por las capacidades de las mujeres, especialmente en esta región donde las mujeres tienen las más elevadas tasas de formación académica de tercer nivel; c) genera políticas públicas a menudo puntuales y generalmente incoherentes, y de aplicación problemática porque la “neutralidad” de las mismas contempla básicamente respuestas que corresponden a una visión masculina de la sociedad y de los hechos; d) da origen a brechas de género que debilitan el avance de la sociedad y la democracia y que son notorias en materia de empleo, de participación política y actividad productiva, entre otras.

Todo esto permite concluir que las reformas del Estado que omiten integrar global y orgánicamente una perspectiva de igualdad de género como dimensión institucionalizada del cambio, mantendrán una brecha en la gobernabilidad democrática, así como la deuda histórica de nuestras democracias con la mitad de la población que representan las mujeres.

Esta nota ha sido elaborada por Evangelina García Prince en el marco del proyecto “Superando obstáculos para la transversalidad de Género en América Latina y el Caribe”. Este proyecto que ha recibido el apoyo de la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, se enmarca en una línea de trabajo del Área de Género del Centro Regional del PNUD, orientada a lograr una mayor presencia de las mujeres en la política, pero también una política y políticas públicas que transformen las desigualdades de género en las sociedades latinoamericanas. Hemos denominado a dicho proceso: Políticas que Transforman.

Políticas que Transforman

una agenda de género para América Latina y el Caribe

*... para la Prof. ...
... 28.11.12*