Secretaría de la Mujer

2008 - 2012 MICHOACÁN

MICHOACÁN TRABAJA

MATERIAL DIDÁCTICO

CURSO - TALLER:

TRANSVERSALIDAD DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LOS MUNICIPIOS DE MICHOACÁN DE OCAMPO

VOLÚMEN II

Agosto-Noviembre del 2008

301.421
M425m
2008
v.1.2
ej. 2

MATERIAL DIDÁCTICO

CURSO - TALLER:

TRANSVERSALIDAD DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LOS MUNICIPIOS DE MICHOACÁN DE OCAMPO

Gobierno del Estado de Michoacán
2008 - 2012

Instituto Nacional de las Mujeres

Secretaría de la Mujer

2008 - 2012 MICHOACÁN

MICHOACÁN TRABAJA

10433

CURSO - TALLER:
TRANSVERSALIDAD DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LOS MUNICIPIOS DEMICHOACÁN DE OCAMPO

ÍNDICE

1. *El género en las instituciones: una mirada hacia adentro*. Maruja Barrig.....1
2. *Corriendo el velo de la desigualdad de género institucional*. Aruna Rao y David Kelleher.....16
3. *El tiempo de la evaluación. Avances y asignaturas pendientes.* Gloria Bonder.....38
4. *El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas*.....59
   Kathya Araujo, Virginia Guzmán, Amalia Mauro.
5. *Igualdad de oportunidades: críticas conservadora, radical y liberal.* Ian Forbes.....72
6. *Aplicando la democracia de género.* Angela Meentzen y Enrique Gomáriz.....89
7. *Las participaciones de la pobreza.* Programas y Proyectos Sociales..... 167
   Graciela Cardarelli, Mónica Rosenfeld.
8. *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*..... 208
   Silvia Duschatzky compiladora.
9. Género en el Estado, Estado del género. Eliana Largo (Ed.)..... 246
10. Bibliografía 262

EL GENERO EN LAS INSTITUCIONES: UNA MIRADA HACIA ADENTRO[1]

Maruja Barrig

Casi dos décadas después que las Naciones Unidas oficializaran la atención hacia la desventajosa situación de las mujeres en el mundo, un balance imparcial contrastaría el vasto, extendido interés por el tema con el creciente deterioro de las condiciones de vida de la población femenina. Los serios esfuerzos de activistas y académicas para promover políticas que favorezcan a las mujeres, la producción de diagnósticos, materiales y metodologías educativas, e incluso la mayor visibilidad de las mujeres como actoras sociales discurren por vías paralelas al desplome del Estado de Bienestar, a la concentración de la riqueza y a la entronización del nuevo liberalismo.

En el Norte, los esfuerzos por legitimar lo que comúnmente se conoce como el problema de la mujer se desplazaron de las académicas y activistas feministas de Europa y los Estados Unidos en la década de 1960 a la preocupación de los gobiernos y las agencias de cooperación a fines de los años 70. Fueron tiempos de individuación del sujeto Mujer y de las acciones dirigidas a ella, aunque como asegura una investigadora, en una falsa oposición semántica: la mujer y la salud; la mujer y el trabajo; la mujer y la agricultura. Pasaron algunos años antes que se aceptara que género era el término más preciso para aludir a las relaciones entre hombres y mujeres, las cuales marcaban para ellas, un signo más en el abanico de desigualdad social. Y debió pasar otro tiempo para que los especialistas en desarrollo, planificadores y diseñadores de políticas, reconocieran que si el concepto no involucraba solamente crecimiento económico sino también redistribución, bienestar y democracia, un sector de la población, las mujeres, quedaba al margen de esos beneficios.

La importancia y la necesidad de que los programas y proyectos de desarrollo tengan una perspectiva de género ha convertido el tema, su estrategia y metodología en un asunto de preocupación para el conjunto de actores que confluyen en el proceso. Las Organizaciones No Gubernamentales son uno de ellos y, en su interior, los centros de mujeres. Ambos espacios plantean interrogantes sobre la pertinencia y la eficiencia de las estructuras institucionales adecuadas para el cumplimiento de sus objetivos.

Las reflexiones siguientes se inscriben en dos diversos planos del quehacer institucional de las ONGs y la problemática de género. Uno primero introduce una discusión que, aunque antigua, parece mantener una urgente vigencia: es necesaria la creación de unidades/ programas/ oficinas/ áreas de la mujer dentro de instituciones que desean introducir una perspectiva de género en sus proyectos o es preferible integrar un análisis y planificación que tome en cuenta el género en la globalidad de las actividades. Un segundo nivel de reflexión focaliza el desarrollo institucional de las organizaciones no gubernamentales que realizan trabajo con y para las mujeres -y

[1] Agradezco los comentarios de Marfil Francke y Soledad Marroquín a la primera versión de este artículo.

cuyo personal es fundamentalmente femenino para identificar dos factores que pueden trabar la fluidez y eficiencia de su desempeño: los procedimientos institucionales internos y el liderazgo. En este segundo caso se trataría entonces, no sobre el género y el desarrollo, sino sobre las protagonistas, mujeres, en el desarrollo institucional de sus organizaciones.

¿APOCALIPTICAS O INTEGRADAS?
LA INSTITUCIONALIZACION DEL GENERO

Aunque hubiera podido convertirse en una tarea inabordable, habría sido útil un recuento de las transformaciones que, en todos los ámbitos de la vida de los países y los pueblos, trajo consigo la declaración de la Década de la Mujer en 1975. Por mencionar sólo ejemplos sencillos: la aceptación de parte de los gobiernos de atender los problemas derivados de la subordinación femenina incluyó la creación de dependencias oficiales para dicho fin -cuyo impacto en las mujeres es aún tema de análisis- y, en los países desarrollados, el mandato de derivar donaciones para responder a las necesidades de las mujeres del Tercer Mundo en sus Programas de Cooperación, enfrenta a sus funcionarios a una serie de tensiones con sus contrapartes. La trayectoria e implementación de este compromiso dentro de las agencias de cooperación es motivo de un capítulo específico en este volumen, aunque sería pertinente subrayar que por un proceso de "goteo", esas decisiones de política interna de las agencias han permeado la vida institucional de las ONGs latinoamericanas, asiáticas y africanas.[2]

Ruiz Bravo (1994) ha señalado las diversas reacciones de las instituciones ante las recomendaciones de una agencia que sugiere, presiona o exige que su socio en la aventura de la cooperación al Tercer Mundo se preocupe por solucionar no sólo las condiciones materiales de vida de la población femenina destinataria de los proyectos -propuesta irreprochable desde los generalmente vastos objetivos institucionales de las ONGs- sino que atienda la posición desprivilegiada de las mujeres en términos de su menor acceso al poder y a los recursos. Modificar las relaciones de género es otra historia: para numerosas ONGs ésta es una moda occidental, ajena a los intereses de sus destinatarias, que puede socavar las bases de solidaridad familiar y de complementadedad entre hombres y mujeres.

Con algunos matices, cuando los consultores o los representantes de las agencias encuentran resistencia en una institución contraparte para visibilizar el problema de género, suelen recomendar una de las dos estrategias siguientes: el rechazo o recorte del apoyo financiero explicitando el desacuerdo por su política institucional neutral al género, o el largo camino de la persuasión negociada. La diferencia entre ambas parece residir en el estilo antes que en su efectividad, si se tiene en cuenta que uno de los aspectos más vulnerables de las ONGs es su dependencia de los recursos externos y acceder a ellos fluidamente puede ser una razón poderosa para un cambio de rumbo.

Las estrategias señaladas líneas arriba tienen, por cierto, un sustento. En la primera de ellas, el funcionario que diseña y/o ejecuta los programas, generalmente

2. Aunque no es motivo de este artículo, no se puede dejar de mencionar la especificidad de América Latina en el contexto del movimiento de mujeres el apoyo de las agencias de cooperación a proyectos cuyas destinatarias eran mujeres, confluyó con la expansión de un movimiento feminista original y la diversificación de organizaciones femeninas populares.

una mujer, alimenta su sensibilidad hacia el problema del género con el cumplimiento de una política interna de su agencia y con la seguridad de que la aceptación de una organización para trabajar por las mujeres beneficiará casi automáticamente a las hipotéticas destinatarias. En la segunda, la persuasión negociada, los funcionarios de la agencia,de cooperación parten del principio de la horizontalidad en las relaciones con sus contrapartes, por el cual las tratan de convencer sobre la importancia del tema, intentando vencer una actitud de resistencia pasiva con un conjunto de herramientas, siendo la capacitación la más frecuente.

Aunque los resultados de ambas estrategias pueden ser aparentemente exitosos y desembocar en la creación de un Area de la Mujer o en una aceptación formal de dirigir proyectos de desarrollo a las mujeres, el riesgo para el consultor/ funcionario es no advertir la lejanía de la meta. Como se señalará más adelante, la institucionalización de la perspectiva de género en una organización es un proceso que no necesariamente se resuelve a partir de una modificación administrativa, como es la creación de un Area de la Mujer. Existen, no obstante, un conjunto de factores que pueden confluir y colaborar en la consolidación de la propuesta de la agencia de cooperación: situaciones externas -como presencia y dinamismo del movimiento social de mujeres, por ejemplo, que influyen en una visibilidad de las destinatarias-, "aliados "convencidos de la pertinencia de la propuesta presionando dentro de la institución, socialización del tema vía diversos instrumentos, como seminarios inter-institucionales, sensibilización/ capacitación de directivos y demás acciones orientadas a producir cambios en la política institucional respecto al género.

Los consultores y funcionarios de programas de cooperación deberían estar alerta sobre el proceso por el cual se vencieron los obstáculos: si la anuencia de una institución originalmente reacia a incorporar el género en sus programas es producto de un cálculo de costo/ beneficio en términos de financiamiento antes que de una convicción ideológica, la experiencia indica que el remedio puede ser peor que la enfermedad: inexperiencia, ignorancia y/o improvisación pueden llevar a las ONGs renuentes al trabajo de género a implementar proyectos dirigidos a mujeres cuyos resultados son desastrosos para ellas: ahondan la brecha de género en una comunidad, sobrecargan de trabajo a las mujeres, refuerzan la pasividad femenina y ensombrecen su rol como agentes sociales.

La afirmación anterior se puede ilustrar con un ejemplo: un proyecto de desarrollo agropecuario en una zona rural andina tenía como uno de sus requisitos que, a la mitad del proceso de implementación, un porcentaje importante de dirigentes comunales fueran campesinas (pese a que el diagnóstico social era impreciso y que no se habían considerado instrumentos y metodologías específicas para las destinatarias que apuntalaran dicho objetivo). El equipo que evaluaba él proyecto constató que, en el papel, la meta se había cumplido. Pero una consultora integrante de la misión, al conversar en privado con las campesinas "dirigentes", descubrió que a ellas, tanto la dirigencia comunal como la organización intermediaria, les habían solicitado firmar- o poner la huella digital en -un acta donde ellas figuraban como directivos comunales. En ningún momento habían sido elegidas, ni participaron en la toma de decisiones, ni estaban involucradas activamente en el proyecto. Habían sido involuntarias responsables y, al mismo tiempo víctimas, de un simulacro.

En conclusión, parecería que previa a la decisión de si es pertinente la creación de un Area de la Mujer o si la perspectiva de género se integra en todos los programas institucionales, un aspecto a considerar es el factor que desencadenó la decisión (sugerencia de la agencia, exigencia del proyecto, dinámica organizativa interna, convicción de los profesionales y/o la realidad del movimiento social de mujeres) y la forma como ésta se

procesó. Como señala con acierto Moser (1993:109), una de las trabas para implementar proyectos con perspectiva de género no es la ausencia de una estructura administrativa que los implemente sino la naturaleza de las instituciones y su permeabilidad al cambio.

El reducto de las mujeres o los espacios separados

El discurso sobre género, asegura Nora Galer (1990: 151), nació como un discurso enclaustrado, elaborado en espacios cerrados, discurriendo al margen de otros debates de la vida nacional, de las diversas disciplinas. Mientras en algunos países esta tendencia a la (auto) marginación se ha ido desvaneciendo, la problemática permanece aún en tantos otros dentro de un coto cerrado, probablemente enigmático y, con seguridad, de segundo orden en las preocupaciones de profesionales y planificadores.

Uno de los análisis realizados en Perú sobre la creación de Oficinas de la Mujer u otros espacios institucionales en las estructuras estatales (Galer, 1990), que podría hacerse extensivo a las ONGs. denomina a este proceso la desexualización del discurso social, el cual se resume en los siguientes pasos: i) se identifica el problema de la mujer; ii) se diseña una estructura para atender dicha problemática; iii) se contrata a mujeres para que se ocupen de buscar soluciones y proponer acciones; iv) se relega el tema -y el problema- a los extramuros de la dinámica institucional y. v) se continúa en todas las otras instancias oficiales, diseño y formulación de políticas, ignorando la problemática de género.

Un segundo orden de problemas que se suelen presentar a las dependencias públicas -y seguramente a instituciones privadas- es la ubicación de esta Oficina de la Mujer en una estructura dada. Una investigación realizada en diez países del Caribe que contaban con una unidad gubernamental de la Mujer, señala que en cinco de nueve éstas habían sufrido cuatro o más cambios de ubicación: el Departamento de Asuntos de la Mujer de Grenada. por ejemplo, dependiente en 1979 del Ministerio de Educación y Cultura, pasó en 1981 a las dependencias de Salud y Vivienda, a Comunicaciones en 1983, y a Turismo y Aviación Civil en 1985 (Gordas, citado por Moser. 1993). La reseña anterior haría sonreír sino fuera tan penosa. los gobiernos adhieren a un compromiso en el marco de la Organización de las Naciones Unidas -al igual que las ONGs y organizaciones sociales en su diálogo con las agencias- sin demasiada convicción, interés o información de qué hacer y dónde colocar esta oficina especializada. La localización de su estructura no puede ser la única responsable de la debilidad del impacto de estas unidades, aunque constituya un indicador preciso de la voluntad política de los dirigentes respecto al tema de la mujer.

Un tercer aspecto a tomar en cuenta en la evaluación de experiencias de estas oficinas estatales de la Mujer es su vínculo con el movimiento social de mujeres y/o con el movimiento feminista. La creación de Departamentos de la Mujer dentro del espacio público puede celebrarse como el reconocimiento o la legitimación de la problemática de género en las esferas oficiales, la culminación exitosa de un proceso de presión social para introducir el tema de la subordinación femenina en la agenda pública. No obstante, algunos análisis señalan que las transformaciones políticas a favor de la mujer dependen menos de la existencia de ese espacio institucional que de la relación orgánica del mismo con el feminismo autónomo y las organizaciones de mujeres (Barrig, 1994). Salvando las distancias, lo anterior nos sugiere que incluso en las organizaciones no gubernamentales, un Area de la Mujer puede desnudar su soledad si no se vincula y enriquece con la dinámica del movimiento de organizaciones femeninas, redes locales y regionales de ONGs que trabajan por la mujer, etc.

Compilador "Secretaria de la Mujer" 5

Parece ser unánime la conclusión de que las Areas o Programas de la Mujer dentro de una organización mixta permanecen separadas o desarticuladas de la dinámica institucional, entre otras razones, por el matiz advenedizo de su ubicación en una estructura que no fue modificada para integrarla. Tienen, además, un personal escaso y un presupuesto mínimo, como menuda es la atención que reciben de los directivos (HIVOS. 1993). Pese a que estos programas, y por ende su personal, parecen tener un menor status en la organización, suelen ser exhibidos, cada que la ocasión lo amerite, como una muestra de la permeabilidad de los organismos directivos ante el problema de la mujer.

En otras palabras, la mirada atenta o la evaluación acuciosa pueden descubrir en las Areas de la Mujer de instituciones mixtas un desván de utilería: frágil o ninguna articulación con el conjunto de la organización, limitada presencia en los niveles de decisión y, por ende, escasas posibilidades de influir en los otros proyectos institucionales; reducido staff y escaso presupuesto para acciones, lo cual se traduce en débil impacto en la población destinataria y ocasional presencia en redes; bajas remuneraciones que desalientan a especialistas, lo cual implica voluntariosas profesionales pero inexpertas y con poca habilidad para convencer a sus "expertos" colegas. Una investigación de la Fundación Interamericana realizada en el Perú (Humphreys et al. 1988) encontró, por ejemplo, en las mujeres trabajadoras de ONGs mixtas un menor perfil profesional respecto a los hombres. Finalmente, en ocasiones basta mirar cuál es el nivel, dentro de la jerarquía institucional, en el que ha sido colocado el Programa de la Mujer para adivinar cuáles fueron las intenciones de los directivos al crearlo.

Algunas experiencias en América Latina sugieren que los Programas de la Mujer en organizaciones mixtas tienen la dinámica de una mini-ONG: las mujeres que ahí trabajan deben realizar, para y con las destinatarias, la globalidad de los procesos de promoción: asesorar, capacitar, redactar y diseñar materiales educativos de diverso tipo, investigar, etc. Las profesionales del staff de Programas de la Mujer se extenúan en el empeño de demostrar su eficiencia laboral y la certeza de sus utopías femenino/feministas en un afán de contrarrestar lo que Virginia Wolf calificó como el papel de las mujeres en la historia: reflejar como un espejo la imagen de los hombres al doble de su tamaño original. La resolución de la tensión descrita entre Areas o Programas específicos y la dinámica institucional puede llegar a tener dos derroteros extremos: o la frustración del aislamiento y la falta de poder derivan en pasividad y conformismo o exacerban la rebeldía y actúan como la palanca definitiva que catapulta a las profesionales de dichos programas a la formación de otra ONG, esta vez, de mujeres.

Todos somos feministas: la estrategia de integración

La opción institucional de integrar el género en los programas y actividades de una institución parecería solucionar muchos de los problemas reseñados líneas arriba y se presenta, a veces, como un testimonio de la madurez y el consenso de la organización sobre la problemática. No obstante, puede suceder que la decisión haya sido precedida por una evaluación de tres posibles escenarios y/o situaciones concretas.

Instituto Nacional de las Mujeres

Una primera surge de la acertada percepción que la problemática no se resuelve con un casillero más en el organigrama institucional si antes no se tienen claras las estrategias de irradiación interna y de impacto externo desde un Area o Programa de la Mujer. Este es el caso de algunas ONGs mixtas donde, habiéndose creado una unidad especial, se evalúa la poca significación de sus acciones en el conjunto del quehacer institucional y se le elimina, generalmente sin un balance autocrítico de las razones de sus deficiencias: disponibilidad de recursos humanos y financieros, ausencia de especialistas, etc. La alternativa es, entonces, la perspectiva de género integrada.

Una segunda situación, que guarda similitud con la primera, es el caso de ONGs mixtas que habiendo contado con un Programa de la Mujer, han experimentado la tensión de los reclamos de las profesionales de dicha unidad por más recursos y más poder. Tener a un grupo de mujeres demandando constantemente presencia y poder en diversos espacios institucionales -a los cuales no se les quiere dar accesoes casi como "dormir con el enemigo". La opción de "integrar . el género en la planificación institucional, en ese caso. encubriría la decisión de neutralizar una fuente de conflicto rescindiendo los contratos o dispersando a las mujeres profesionales que trabajaban en el Area de la Mujer, asignándoles otras tareas. Incluso en algunos casos, decidir por la integración no necesariamente ha implicado tener previamente un Programa de la Mujer que no ha funcionado, sino construir un escenario en base a las experiencias cercanas de otras ONGs mixtas, algo así como: "Al centro NN que tenía su Area Mujer se le creó un conflicto, evitémoslo nosotros".

Por último, en un tercer caso, la opción de la integración institucional de la problemática de género es una coartada para no derivar fondos a una unidad de la Mujer, dado que su creación implica contratación de personal, destinar recursos específicos para sus acciones y también, de alguna manera, crear las condiciones para una competencia por el poder (Moser, 1993: HIVOS, 1993).

Independientemente de cuáles sean las causas que condujeron a una organización a elegir una integración de la perspectiva de género en el conjunto de sus planes institucionales, el principal problema que enfrentan es la ausencia de una definición previa de estrategia, lo cual implicaría que el impacto de la decisión -por muy bien intencionada que sea- llegue a diluirse. Podemos identificar algunas preguntas al respecto: ¿qué instancia y cuáles personas serán las responsables de diseñar y supervisar que, en efecto, la perspectiva de género esté presente en todos los ámbitos de intervención"? Será la dirección, los responsables de programas, todos ellos? Si así fuera, ¿cuál es su grado de especialización o simplemente de conocimiento respecto del tema? ¿Qué implica, por ejemplo, que la perspectiva de género esté presente en el boletín institucional? ¿Publicar siempre un artículo referido a la problemática de la mujer? ¿Publicar artículos que puedan dirigirse a las mujeres como lectoras? ¿Que el análisis de género esté presente en todos los artículos posibles o que el personal de periodistas esté compuesto por mujeres?

Un grupo de preguntas también numerosas podrían esbozarse para otras líneas de actividad: en un proyecto de desarrollo agrícola dirigido a hombres, ¿crear un sub-proyecto de costura y nutrición para campesinas? ¿O integrar a las mujeres en todas las actividades consideradas en dicho proyecto? En un programa de capacitación, ¿se trata de incluir un módulo referido a la problemática de género?, ¿de facilitar el acceso a la capacitación a hombres y mujeres por igual o de todo eso simultáneamente? Y, finalmente, la pregunta decisiva: ¿integrar el género en la institución implica crear un balance equilibrado de hombres y mujeres en los diversos

niveles de dirección y en el plantel de profesionales o seguir contratando mujeres para que se hagan cargo de las tareas administrativas?

Una evaluación realizada por la agencia HIVOS en Centro América (1993) encontró que las instituciones que más logros pueden exhibir en su sensibilidad y acciones respecto del problema de género de los destinatarios de sus proyectos, son aquellas que tienen una planta de personal profesional balanceado en su composición de hombres y mujeres. No obstante, es cierto que según el perfil de la institución, es difícil contratar mujeres aunque esto sea también un reflejo de una situación de género: la oferta laboral de mujeres técnicas suele ser menor que la de los hombres; si tienen responsabilidades familiares no es sencillo encontrar mujeres dispuestas a viajar por varios días al mes a zonas rurales alejadas; hombres destinatarios de los proyectos pueden manifestar reparos a la presencia en campo de un equipo mixto de profesionales, etc.

En todo caso, la experiencia señalaría que la estrategia de integración presenta tantas debilidades que con dificultad puede ser considerada como tal.

Las estrategias combinadas, una posible solución

En base a su experiencia en planificación de género, Caroline Moser (1993:129) propone una alternativa para el dilema descrito anteriormente: el uso de estrategias combinadas para la institucionalización del género en los proyectos de desarrollo. Como su nombre lo sugiere, esta estrategia implica la creación de una Unidad de la Mujer trabajando en colaboración con la estructura institucional existente para promover los asuntos de género, pero también, y al mismo tiempo, la designación de un especialista en género monitoreando los proyectos en cada uno de los programas o departamentos institucionales.

Para que la propuesta sea exitosa, el personal de la Unidad de la Mujer asignada a las diversas áreas de la organización debería contar con el respaldo de los responsables de programas y de la dirección institucional. Estos/as especialistas tendrían lo que en la jerga partidaria de izquierda de hace dos décadas se llamó "la doble militancia": una presencia en la Comisión Femenina del Partido y también en cualquier otra estructura orgánica para supervisar -desde adentro- que no se vulneren los intereses de las militantes mujeres. La alternativa planteada por Moser puede ser tan agotadora como esa doble militancia para el personal de una institución involucrada en ella, pero parece ser una fórmula adecuada que permitiría la revisión y adecuación de los proyectos, con una nueva perspectiva.

Ciertamente la alternativa es viable en instituciones de dimensión mediana, con disponibilidad de recursos humanos y económicos, pero la idea podría adaptarse a instituciones pequeñas mediante la creación de instancias de coordinación inter-programas, por ejemplo, y con la presencia de la responsable de la Unidad de la Mujer en los órganos directivos de la organización. Esta estrategia incluye también la difusión y la capacitación en planificación en género a todos los niveles institucionales. En esta opción lo destacable es que la institucionalización de la perspectiva de género no es vista como un producto sino como un proceso dinámico.

¿ES EL CONTEXTO LO QUE CUENTA? LOS PROCEDIMIENTOS EN LAS ONGs DE MUJERES

Para el desarrollo de este acápite hemos elegido el término procedimientos en la acepción que alude al método empleado para la ejecución de ciertos fines. Nos vamos a circunscribir a la estructura y dinámica interna de una institución y a su vínculo con otros agentes, sean éstos los destinatarios de los proyectos, las instituciones públicas o privadas y las agencias de cooperación. Dejando de lado aspectos que se refieren al organigrama de las jerarquías y la toma de decisiones, pues serán motivo de la sección siguiente, nos interesa resaltar tres tensiones que atraviesan el funcionamiento orgánico de ONGs integradas por -y que trabajan con- las mujeres: una primera se refiere a las motivaciones de su misión institucional y las actuales contradicciones que éstas enfrentan ante los cambios en la política de la cooperación internacional. Una segunda alude, aunque parezca una tautología, a lo que implica trabajar en un centro integrado casi exclusivamente por mujeres y, por último, casi derivada de la anterior, la tercera tensión se expresa en la sopreposición de una postura ideológica -el feminismo- y el lugar de trabajo. Ciertamente, muchos de los detalles que se presentarán no son privativos de los centros de mujeres pues forman parte de la cultura institucional de las ONGs, por lo menos de América Latina, aunque en algunas de sus facetas parecen exacerbados por la cultura de género de sus integrantes.

- *El genero en los tiempos de la eficiencia*. En algunos países de la región latinoamericana, aquellos que exhiben antiguas, sólidas y a veces burocratizadas organizaciones no gubernamentales, por las historias nacionales, las influencias ideológico-políticas y por cierto patrón de comportamiento histórico de sus elites, el tema de la identidad de las ONGs ha sido debatido con preocupación y apasionamiento. Sus motivaciones no suelen ser las de las instituciones privadas, orientadas por la maximización de los beneficios y el mercado, tampoco las de las instituciones públicas, pese a que sus acciones comprometen a intereses tanto públicos como privados. Los valores puestos en juego por estas "organizaciones privadas sin fines de lucro" son el altruismo, la participación y la solidaridad, muchas veces mediante la herramienta de la organización popular y siempre o casi siempre, con una marcada dependencia de donaciones externas para cumplir sus fines (Brett, 1993).

Los parámetros de funcionamiento mencionados se mantuvieron con pocas alteraciones durante la década del 70 y parte de los años 80. Parecían co-existir, complementandose, una juvenil radicalidad política en los Estados Unidos y Europa, cuyas naciones se conmovían -no exentas de culpa ante la pobreza extrema del Tercer Mundo, acogiendo a los miles de latinoamericanos exiliados por las dictaduras militares. Fueron tiempos, en efecto, de una intensa solidaridad internacional que encajaron armónicamente con las apuestas vitales de los profesionales de la región que, voluntaria o forzosamente, se auto-excluyeron laboralmente de instituciones privadas y estatales para encaminarse a una ONG. Lo prioritario era el compromiso con los pobres y el fomento de la organización social generalmente vía la educación popular, que era "una actitud antes que un método" (Larrea, 1991:92). La preocupación por dar cuenta[3] de los resultados de la intervención no estaba en la agenda ni de las ONGs ni de las agencias; en la práctica, los métodos de la intervención se convertían en objetivos en sí mismos.

3. El término accountability parece abarcar más dimensiones que simplemente "dar cuenta de" o "responder ante", pero no hemos encontrado una palabra precisa en español.

Compilador "Secretaría de la Mujer" 9

De este contexto no pudieron escapar los centros que formaron las mujeres latinoamericanas. Tributarias de su antigua militancia partidaria muchas de ellas y animadas por una nueva convicción, el feminismo, los centros de mujeres empezaron su camino al borde del impresionismo. El compromiso con las mujeres presupuso parámetros alternativos a la rigidez de las formas (masculinas) que condujeron pendularmente, como se verá más adelante, al predominio de las emociones. No hubo necesidad pero tampoco tiempo para sistematizar las experiencias de intervención o reflexionar sobre estrategias globales de desarrollo en donde encajaban los proyectos dirigidos hacia la población femenina porque además, la escala de los mismos y el tipo de acciones que implicaba la promoción con mujeres tenía un fuerte componente afectivo.

La descripción precedente no encierra una crítica o juicios de valor, sólo intenta remarcar aquellos aspectos que abonaron el perfil de los centros de mujeres y que hoy los convierten en más vulnerables ante nuevas exigencias desde las agencias de cooperación: eficacia, eficiencia, productividad, indicadores de impacto. ¿Por qué hoy aparecen estos requisitos y parámetros de evaluación, cuando durante mucho tiempo, desde las agencias y las ONGs, el fin último parecía ser la organización de las bases? Después de décadas de apoyar la superación de la pobreza en el Tercer Mundo, los contribuyentes de los países donantes se preguntan cuánta mejoría se logró en esto y demandan respuestas a sus gobiernos. Estos a su vez, interrogan a las agencias de cooperación que reciben su financiamiento, las cuales, al mismo tiempo, plantean a las ONGs dar cuenta de cuáles fueron los resultados y cuál el impacto como producto de su intervención

Esta caricatura de la 'reacción en cadena' sólo intenta contextualizar la tensión entre los viejos y cálidos estilos y las frías y racionales exigencias modernas: cómo dotarse de un sistema eficiente para la toma de decisiones y para la asignación y cumplimiento de responsabilidades y planes de trabajo del personal que trabaja en la institución, cuando desde siempre el énfasis estuvo dado por la participación y el igualitarismo; cómo dar cuenta, con indicadores confiables, de las transformaciones en los comportamientos tradicionales de hombres y mujeres; cómo medir el crecimiento de la auto-estima en las destinatarias de los proyectos; cómo articularse con otras ONGs y romper el aislamiento institucional en el que pueden caer; cómo hacer rentables proyectos productivos, por ejemplo, que fundamentalmente buscaban rentabilidad emocional antes que económica. Durante años, los indicadores de eficiencia han estado ensombrecidos por el alto subsidio a los servicios prestados por la ONG a los destinatarios, y la eficacia, opacada por los juicios ideológicos subjetivos que en innumerables ocasiones justificaban la incompetencia o la indisciplina (Brett, 1993:282).

Las líneas precedentes podrán ser contrastadas con el argumento de que este aggiornamento es un trámite necesario para todas las ONGs ante los retos del neo-eficientismo, pero a los centros de mujeres les está costando mucho más esfuerzo. En primer lugar, los estilos de trabajo y relacionamiento dentro de la institución requerirán reglas claras y profesionalismo cuando, como se verá en el acápite siguiente, es poco nítida la especialización. Al mismo tiempo, se deberán buscar indicadores alternativos que den cuenta de las modificaciones ideológicas que las ONGs se proponen lograr en las destinatarias pero, al parecer, también en las mismas profesionales que trabajan en ellas. Como asegura Carmen Beatriz Ruiz en su artículo publicado en este volumen, las profesionales de las ONGs son, al mismo tiempo, ejecutoras y beneficiarias de las acciones de desarrollo con perspectiva de género, y éste es otro componente de la tensión en los procedimientos.

Instituto Nacional de las Mujeres

- *Salid sin duelo, lágrimas corriendo.* Difícil tema el de las emociones, pero es complicado esquivarlo si nos aproximamos a la organización y procedimientos internos de una ONG de mujeres, justamente porque quienes lo integran son mujeres. A medio camino entre el esencialismo "mujeril" y la identidad de género de un grupo social y generacional con contornos definidos, es imposible no percibir la variada gama de especificidades de estos centros y, entre ellas, el imperio de los afectos en el mundo laboral. Trabajar en un centro de mujeres para mujeres implica un compromiso con una causa, enarbolado no sólo en el contenido de los proyectos y las líneas de acción, sino también en la propuesta organizativa de su estructura y las instancias de dirección.

En el acápite sobre liderazgo nos detendremos más en las dificultades de conservar referentes de orden laboral en las ONGs de mujeres, pero es insoslayable que el reconocerse entre mujeres ha supuesto en muchos centros la prevalencia de la hermandad sobre las relaciones laborales. Así, las evaluaciones de planes de trabajo -si es que existen suelen ser subjetivas y parciales, el clima afectivo se suele considerar tanto o más importante que la planificación laboral, si el clima de hermandad está en peligro, se tiende a minimizar artificialmente las situaciones de conflicto. El espíritu lúdico y la calidez en las relaciones inter-personales -alimentadas por fiestas, tertulias y demás- son signos de un nuevo estilo en el vínculo laboral feminista que pueden, no obstante sus virtudes, ensombrecer el desempeño profesional y los indicadores de eficiencia.

Unido a lo anterior, en algunos centros de mujeres existe una mayor predisposición que en instituciones mixtas a socializar la vida privada de las integrantes: directa o indirectamente, "todas saben lo de todas". Esta afirmación no implica un juicio negativo sobre las relaciones francas y afectuosas de amistad en un centro de trabajo, pero sí llama la atención sobre una cierta compulsión para dar cuenta de anécdotas y sentimientos personales, que luego integran y moldean la cultura institucional. Así, tensiones agotadoras o estados de ánimo depresivos producidos por un suceso, quizá sobredimensionado, de la vida íntima -"que todas conocen" puede dar origen a reiteradas solicitudes de licencias pagadas, inasistencias a la oficina sin justificación aparente, incumplimientos de planes de trabajo, etc. Algo semejante sucede con los compromisos derivados de la vida familiar pues existe certidumbre que los órganos directivos de la institución -mujeres ellas mismas- son sensibles y comprensivos ante un problema derivado de la división del trabajo por género dentro de la familia (Barrig, 1991). Muchas veces, esta situación privilegiada no se extiende al personal administrativo femenino, lo cual puede llegar a ser motivo de tensiones encubiertas.

Los fragmentos dispersos de las vidas personales se reúnen en un mosaico que demanda consecuencia a la complicidad entre mujeres; el centro de trabajo, al convertirse en una antítesis de la frialdad, restricción y despersonalización asignadas al mundo laboral masculino, es un envase incontinente de las emociones: ante la falta o debilidad de las razones, pueden correr las lágrimas en las asambleas, argumento definitivo para liquidar un debate, acallar un reclamo de orden, manipular un cambio de rumbo institucional.

No se pretende endilgarle a los centros de mujeres la característica de presentar tensiones en la disputa por conquistar o mantener espacios de poder y privilegios, pero sí señalar que el desborde cotidiano de los sentimientos como marco de la cultura institucional, enmaraña los procedimientos objetivos y puede hacer inmanejable la resolución de conflictos, como un fósforo encendido junto a una fuga de gas.

- *Militancia versus eficiencia.* El acápite anterior está ligado a la cultura de género bajo los referentes del feminismo que se extiende hasta sobreponer la militancia en el movimiento en el desempeño laboral. Se asegura que si el feminismo implica el desafío y la transformación de las estructuras existentes, supone también la creación de instituciones alternativas cuyos patrones están moldeados por las percepciones de las mujeres y sus vidas personales (Carrillo, 1986:35). Pero cuando estas estructuras forman parte de un espacio laboral surge la situación de una militancia feminista rentada, fenómeno sui géneris en la experiencia histórica del movimiento feminista en otras latitudes. Como señaló Carrillo, esta relación simbiótica entre centro de trabajo y movimiento entraña riesgos para éste: burocratiza al movimiento en la medida que sus representaciones suelen ser institucionales y no individuales; las tareas del movimiento, por ejemplo, suelen cumplirse dentro de la jornada de trabajo -pagada- de las integrantes de los centros, distrayéndolas de sus compromisos laborales, etc.

Ciertamente, la asesoría a víctimas de la violencia doméstica o la promoción de los derechos reproductivos son acciones encuadradas dentro de una convicción feminista - aunque ésta no sea explícita- colocando a las mujeres de las ONGs feministas en la privilegiada posición de ejercer una actividad pagada que engrana perfectamente con la doctrina que profesan. Esta situación es buscada ex profeso por las directivas de los centros, confiriéndoles un perfil característico en el contexto de otras instituciones públicas y privadas. La adscripción al feminismo suele convertirse en un requisito para el reclutamiento laboral en un centro de mujeres, al margen de sus calificaciones profesionales -o colocándolas en segundo orden- en la competencia por un puesto de trabajo.

Los contornos de identidad de una organización no gubernamental de mujeres se intersectan con las características del conjunto de las ONGs en variados aspectos, de los cuales subrayaremos uno útil para reforzar nuestra argumentación: la forma de reclutamiento de nuevos miembros. Una investigación realizada en ONGs peruanas - cuyos resultados podrían hacerse extensivos a otros países de América Latina- señaló que sólo el 15% de sus miembros habían encontrado colocación por convocatoria publica y concurso de méritos, la mayoría debía su ingreso a la amistad con otros miembros de la ONG o a recomendaciones de amigos comunes con los directivos. El reclutamiento, entonces, está sesgado hacia ciertos grupos en los que prevalecen relaciones de amistad y confianza, lo cual impide tener en cuenta las "calificaciones", personalizando la relación laboral. Un reclamo por mayor eficiencia en el trabajo choca entonces, con las lealtades personales (Ruiz Bravo & Bobadilla, 1993:63). El pre-requisito de ser feminista constituye una vuelta de tuerca más en esta práctica, reduce los destinatarios de la oferta laboral y tiñe de especificidad los procedimientos.

La yuxtaposición entre los deberes como feministas y las tareas laborales puede transformarse también en una barrera para distribuir y asumir responsabilidades en una ONG. En la medida que tanto las actividades del centro como las del movimiento se encaminan a los mismos objetivos, no aparece la noción de "pérdida "de horas laborales entregadas a tareas del movimiento. No obstante, en ese caso no es ocioso preguntarse sobre los criterios de eficiencia en el trabajo concreto en algunas ONGs.

LIDERES, DEMOCRACIA Y ACTIVISMO EN LAS ONGs

Por las razones señaladas, suele ser impreciso diferenciar en qué momento los liderazgos dentro del movimiento feminista se trasladaron a la dirección de ONGs, si

se trata de un centro de mujeres y viceversa, aunque la práctica en algunos países latinoamericanos sugiere que grupos informales de feministas iniciaron la construcción de sus instituciones ante la oferta de financiamiento de agencias de cooperación y una realidad social que se imponía, planteando al trabajo voluntario de las feministas demandas y compromisos difíciles de cubrir en las horas libres.

Los centros de mujeres no pueden escapar del sesgo institucional de las ONGs en general: la mayoría de ellas nació de la iniciativa de un grupo de personas, unidas por lazos familiares, de amistad, o de militancia partidaria o feminista. El grupo original pudo irse decantando y los pocos que quedaron se alternaron en la dirección institucional. Quince o veinte años atrás, la hegemonía en la dirección era aceptada por el resto de los miembros, en la medida que la gestión y el crecimiento de la ONG demostraba la pericia de sus gestores en la planificación y en la captación de fondos. Como afirma una investigación ya mencionada (Humphreys et al—1988), en las ONGs una de las características típicas fue la presencia de una personalidad fuerte y carismática dirigiendo la organización.

Es probable que estos orígenes, que marcaron profundamente la cultura de las ONGs, esté en la base de las actuales crisis institucionales de las organizaciones no gubernamentales de América Latina. Conocidas en la jerga de la consultoría como "crisis de crecimiento", los conflictos derivados de la naturaleza semi-dinástica de las direcciones institucionales han actuado como una fuerza centrípeta de las generaciones de recambio en las ONGs, acentuando el carácter anti-democrático de su estructura. La presencia de este liderazgo, útil quizá en los años iniciales de consolidación de la ONG, es percibida en el presente como una de las trabas fundamentales para modernizar la institución, aumentar su eficiencia y crear las condiciones para la promoción interna del personal.

Este último aspecto es importante en la medida que con la expansión de las ONGs, el surgimiento de redes, la ampliación de su convocatoria a instancias gubernamentales o de organismos de cooperación, los líderes de la ONG han concentrado la representación institucional, con el consiguiente prestigio personal que se derivan de ello. Esto retroalimenta el rechazo a la jerarquía y al poder que confiere el conocimiento al interior de la institución, la habitual tensión entre quienes "investigan -escriben, publican, figuran públicamente-, y quienes realizan el trabajo de promoción con la base, sub-valuado y menos visible.

Los centros de mujeres tienen características comunes con algunas de las pautas marcadas líneas arriba aunque los procesos internos en la construcción del liderazgo hayan estado signados por la explícita voluntad de negarlos, en el esquema del feminismo primigenio de igualdad entre pares. Este aspecto está estrechamente ligado a un segundo fenómeno, cual es la escasa especialización profesional de los/as promotores/as[4] como producto del activismo.

Bárbara Deckard, en su recuento de la historia del feminismo norteamericano de la década del 60, resume los avatares de uno de los grupos radicales, The Feminists, escindido de NOW y contemporáneo del famoso colectivo The Redstockings.

4. El término promotor es utilizado en el Perú para designar a un profesional- independientemente de su disciplina- que en las organizaciones no gubernamentales acompañan a la población de base, ejecutando una variada gama de actividades de asesoría, capacitación, etc. A diferencia de otros países de América Latina, en el Perú se le diferencia del promotor de base, quien es una persona que pertenece a la población destinataria de los proyectos y puede o no estar en la nómina de la ONG.

Partiendo del principio que toda jerarquía era opresiva y que no podía destruirse la opresión (femenina) con los patrones del opresor, The Feminists plantearon dos sistemas para regir su organización: mediante el primero el sistema de la lotería, las miembros elegían al azar el tipo de actividad que realizarían, desde ser la vocera en una conferencia de prensa hasta barrer el local y preparar los almuerzos: de esta manera se evitaba que sólo unas se hicieran cargo de las tareas de apoyo y servicios. Con el sistema del disco, todas las integrantes recibían una ficha que les daba el derecho de participar en el debate interno -cada vez que alguien intervenía debía entregar una de sus fichas- mecanismo que pretendió neutralizar a quienes monopolizaban la discusión. El compromiso de The Feminists con el igualitarismo, asegura Deckard, degeneró en una manía antiindividualista, lo cual implicó poco éxito para construir estructuras organizativas que fueran al mismo tiempo no jerárquicas y eficaces (Deckard, 1979: 355).

Quizá el relato anterior resulta extenso para el tema especifico de este acápite, pero nos exime de describir el conjunto de anécdotas que trazaron la historia de "la tentación igualitaria en las ONG, de mujeres en América Latina: todas decidiendo juntas, todas haciendo todo. Con sistemas distintos a los del disco y la lotería pero con una esencia semejante, este antecedente principista desembocó en un conglomerado de situaciones tensionales entre las exigencias organizativas, la calificación para realizarlas y la neutralización y rechazo de las jerarquías. Si bien es cierto que el reconocimiento de las diferentes habilidades entre mujeres se ha ido abriendo paso con el tiempo, en las ONGs de mujeres quedan aún rezagos de formas abiertas o encubiertas de resistencia a la autoridad, más por el principio mismo que por la legitimidad de quien la ejerce. En otras palabras, la jerarquía orgánica es rechazada, produce temor, atenta contra los principios del feminismo primigenio.

Un segundo aspecto que, nuevamente, no es privativo de las organizaciones no gubernamentales de mujeres pero que sí parece acentuarse en ellas, es la falta de especialización, fenómeno que suele ir acompañado de activismo (para detectar el activismo basta comparar un listado de «actividades programadas no realizadas» seguramente tan largo como el de «actividades realizadas no programadas»). En el caso de los centros de mujeres es probable que la tendencia hacia el igualitarismo haya provocado, también, una falta de especialización.

Como se ha señalado ya en otro artículo (Barrig, 1991), la improvisación y su contratara, el desvanecimiento de la especialización, son lastres para lograr una mayor eficiencia en las ONGs. Son varios los factores que confluyen en esta traba. Por un lado, el filón organizativo de muchas de las acciones opaca la calificación técnica de quien asesora, por ejemplo, en el fortalecimiento de la población de base: se deja de ser psicóloga, socióloga, educadora, para convertirse en promotora de la organización. En segundo lugar, el compromiso con la causa de las mujeres es vivido por las promotoras de una ONG con vehemencia y voluntarismo, pretendiendo solucionar los diversos y complejos problemas por los que suele atravesar la población femenina destinataria de los proyectos, desde su precariedad económica hasta su relación de pareja, pasando por su condición de salud y el rendimiento escolar de sus niños. Como ya se mencionó líneas arriba, siendo mujer, parece difícil no involucrarse personal y emocionalmente con las beneficiarias de programas de desarrollo. Este último aspecto subraya el hecho que ser mujer parecería ser la única calificación que se requiere para trabajar proyectos con perspectiva de género.

Aunque es una situación que parece ir superándose, la práctica de "todas hacen un poco de todo" pareció inevitable en los momentos iniciales de construcción de una ONG -y subsiste aún en los centros pequeños-, lo cual, de alguna manera,

flanqueó el espíritu del igualitarismo. Como consecuencia, los promotores, se asegura, tienen grandes dificultades para identificar su rol dentro de la institución; la respuesta a qué función desempeñan puede convertirse en un largo listado de actividades aparentemente inconexas (Ruiz Bravo & Bobadilla, 1993). Este hecho coloca una barrera para auto-evaluar el cumplimiento de tareas e incluso para dotarlas de un eje en el proceso de planificación.

Mecanismos claros de alternancia en los niveles de decisión, promociones en base a calificaciones profesionales y no amicales, transparencia en las reglas para el ejercicio de la autoridad, espacios de coordinación intra-institucional donde se resuelvan demandas y contradicciones, son todos factores que enmarcan una institución y validan o no la coherencia entre lo que postulan hacia la sociedad y lo que construyen hacia adentro. Estos aspectos llaman la atención hacia los contextos de la organización o estructura interna de una institución, asunto que suele posponerse, por ejemplo, en un proceso de evaluación que priorice la misión institucional y la coherencia de objetivos. Algo semejante ocurre con la (no) especialización del personal profesional pues la ausencia de contorno en sus funciones puede marcar el ritmo de desempeños poco eficientes.

A MANERA DE CONCLUSION

Este artículo ha pretendido abordar dos situaciones que vinculan el género, en tanto categoría que debe ser abordada en los análisis de las estructuras y su funcionamiento. En primer lugar, se han problematizado los modelos más frecuentes para institucionalizar el género en los proyectos de desarrollo: la integración de la perspectiva en el quehacer institucional o la creación de una unidad especializada. Ambas opciones podrían fusionarse en una estrategia que las combine. En segundo lugar, se señalan algunos de los problemas que comúnmente se presentan en las ONGs de mujeres, afectando su estructura: los procedimientos internos y el ejercicio de liderazgo.

Subsiste una tercera preocupación aún no abordada para el caso concreto de las ONGs de mujeres, aunque sí para la construcción del movimiento: si los espacios de mujeres alimentaron su consolidación, éstos los pusieron también, muchas veces, al margen de otros movimientos sociales o de los debates políticos sobre las alternativas de desarrollo. Este encapsulamiento del movimiento feminista ha sido evaluado como un período importante y necesario para su fortalecimiento. Las ONGs de mujeres parecen haber transcurrido un camino semejante, en especial respecto de las interrelaciones con ONGs mixtas y las coordinaciones sobre temas aparentemente neutrales al género. La auto-marginación de esos espacios y esos otros debates mermó hace unos años la posibilidad de trasladar la preocupación por el género a ambientes indiferentes u hostiles al tema. Después de consolidar su presencia en la sociedad y con numerosos logros para exhibir, los centros de mujeres están en camino de romper el signo de aislamiento, que con frecuencia nació con ellos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BARRIG, Maruja
Mujer, Cooperación y Desarrollo. Repensando Estrategias", en Una nueva lectura: Género en el *Desarrollo*, Guzmán et al. compiladoras, Flora Tristán & Entre Mujeres, Lima 1991.

BARRIG, Maruja
"Tendencias del liderazgo femenino en América Latina', ponencia presentada en el Seminario Aspectos *de* Género y Cooperación en América Latina. auspiciado por la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional. ASDI. Managua, marzo de 1994.

BRETT E.A.
"Voluntary Agencies as Development Organizations: Theorizing the Problem of Efficiency and Accountability" en Development & Change (SALE, London, Newbury Park and New Delhi), Volumen 24, 1993.

CARRILLO, Roxana
Centros de Mujeres, Espacios de Mujeres", en Movimiento Feminista, Balance y perspectivas, Ediciones de las Mujeres No. 5, ISIS Internacional, Santiago de Chile, 1986.

DECKARD. Bárbara
"The Womens Movement: Political, Socioeconomic and Pychological Issues", 2da. edición, Harper & Row, Nueva York, 1979.

GALER. Nora
"Mujer y Desarrollo. Balance de Acciones y propuesta de política,, en Mujer en el Desarrollo. Balance y Propuestas, Patricia Portocarrero, Editora, Centro Flora Tristán. Lima 1990.

HUMPHREYS, Denise: CARROL. Thomas: SCURRAH. Martin
"Grassroots Support Organizations in Peru", The Inter American Foundation. mimeo, 1988.

HIVOS
"Report Women In Development- Central América", mimeo, La Haya. julio 1993.

LARREA José Enrique
"Testimonio Personal", en Los Discursos y la Vida. *Reflexiones de un encuentro entre educadores populares y promotores*, Escuela de Formación de Promotores & Tarea. Lima 1991.

MOSER, Caroline
'Gender Planning and Development. Theory. Practice & Training', Routledge, Londres 1993.

RUIZ BRAVO Patricia
"¿Imposición o autonomía'? Notas sobre la relación entre ONGs y Agencias de Cooperación a propósito de la perspectiva de género . Propuestas No 1, Documento de la Red Entre Mujeres, Lima, abril 1994.

RUIZ BRAVO Patricia & BOBADILLA Percy
"Con los Zapatos Sucios. Promotores de ONGDs". Escuela para el Desarrollo, Lima 1993.

Corriendo el velo de la desigualdad de género institucional

Aruna Rao y David Kelleher, Abril 2002

Toda institución tiene un corrimiento hacia lo masculino – su fracaso para valorar o reconocer el trabajo reproductivo, definido como improductivo o basando la participación efectiva en la capacidad para liberarse de la esfera reproductiva... Este corrimiento es fuertemente reforzado – institucionalizado a través de la formación de redes sociales, o compartido mediante entendimientos y convenciones de inclusión y exclusión, justificadas ideológicamente, que privilegian la participación de un grupo social particular.

Anne Marie Goetz, 1997

La expansión de las capacidades de las mujeres no sólo aumenta su libertad y bienestar sino también muchos otros aspectos en las vidas de todos. Una mejora en la agencia activa de las mujeres puede, en muchas circunstancias, contribuir sustancialmente a las vidas de todas las personas – mujeres y hombres, niños y adultos.

Amartya Sen, New Delhi, Noviembre 2001

Introducción

En este momento histórico en que las implicancias de la opresión de género sobre la paz y la seguridad humana han ganado atención pública y las persistentes desigualdades continúan acechándonos, es necesario reconsiderar los conceptos y estrategias para promover la dignidad y derechos de las mujeres. Los intereses de seguridad nacional, definidos estrechamente como seguridad militar varían en forma fundamental de las nociones emergentes de seguridad humana, que pone el énfasis en el desarrollo sustentable, la justicia de género, los derechos humanos y la democracia. Al mismo tiempo, las tendencias económicas actuales presentan una imagen mixta sobre las mujeres, con algunas ganancias y pérdidas enormes. El trabajo "El Progreso de las Mujeres en el Mundo" (UNIFEM 2000) informa que las desigualdades de ingreso entre países se han acelerado desde 1970 tanto como las desigualdades de ingresos entre los individuos. El paisaje global sufrió masivos shocks con la crisis financiera del sudeste asiático, el crecimiento de la deuda en los países subdesarrollados, desempleo persistente en los países desarrollados y la privatización de las preocupaciones por la seguridad social sumada a la carga de los hogares y especialmente sobre las mujeres de esos hogares. Elson ve tanto promesas como desesperación para las mujeres en las tendencias de la globalización – por un lado informa que para alguna, particularmente las más calificadas profesionalmente, la globalización abre nuevas posibilidades. Para otras, con menos calificación, significa la pérdida de sus condiciones de vida, derechos laborales e incremento de la migración para trabajo temporario por bajos salarios. Economistas feministas creen, cada vez más, que "las concepciones tradicionales sobre la forma en que funciona la economía ofrecen una guía

limitada para realizar políticas que promuevan el *empoderamiento* de las mujeres y formas que combinen la justicia de género con la justicia económica". El progreso de las mujeres, sugiere Elson, puede facilitarse mediante una aproximación de género a la política económica.

En 1990 el primer informe sobre desarrollo humano puso a las personas de vuelta en el centro del desarrolló definiendo desarrollo humanó como el proceso de ampliación de opciones de las personas. Fundado sobre el marco de "capacidades" de Amartya Sen, que propone que la posibilidad de disfrute de capacidades de una persona está ligada al ejercicio de "derechos"[1]esta aproximación pone el acento en que los mercados deben ser socialmente regulados de modo que disminuyan los objetivos de desarrollo humano, y que los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil deben crear nuevas condiciones para enfrentar el riesgo y proveer seguridad en caso que el mercado falle. Demanda nuevas formas de control democrático[2] de parte de los gobiernos para reestructurar el gasto público en el desarrollo de los más pobres. Debe extenderse para incluir al empoderamiento[3] de las mujeres y justicia de género. Elson señala que una aproximación de "desarrollo humano" pone a la transformación social en el centro de la agenda del desarrollo.

Las posibilidades de elección para las mujeres, especialmente para las pobres, no pueden ampliarse sin cambiar las relaciones entre hombres y mujeres las ideologías e instituciones que preservan y reproducen la desigualdad de género. Esto no significa revertir posiciones de modo que los hombres se vuelvan dominados y las mujeres dominantes. Antes bien, significa negociar nuevas formas de relación no basadas en el poder sobre los otros sino en el desarrollo mutuo de la energía creativa humana (poder fundante, poder en el que fundarse y con poder). También implica nuevos tipos de instituciones, incorporación de normas y reglas que den fundamento a relaciones igualitarias y justas entre mujeres y hombres. (Elson 2000)

En la década pasada se dedicó mucho esfuerzo a crear esas nuevas reglas – a través de condiciones para el fortalecimiento de la agencia de las mujeres y a capacitar a las mujeres para elegir y actuar. En países tan distintos como India y Brasil, las mujeres encuentran espacios de acción en las estructuras de gobierno local. Sólo en India, más de un millón de mujeres han sido electas a las *panchayats* locales como resultado de la reforma de 1993 a la constitución india, que requiere que un tercio de las bancas electas para el cuerpo de gobierno local sean reservadas para mujeres. Grupos de autoayuda se reproducen como resultado de muchas intervenciones desarrollistas, desde esfuerzos forestales y conversaciones sobre ecología a esquemas de microcrédito. Nuevamente, citando un ejemplo de India, hay 700.000 grupos de autoayuda de mujeres en todo el país – potencialmente un canal poderoso para hacer audibles los intereses de las mujeres. En algunos lugares la representación de las mujeres se ha extendido al parlamento nacional en números significativos. Sud África, sin embargo, es el único país del sur que ha conseguido una representación del 30% de mujeres en ese nivel.

[1] *Entitlements* en el inglés original no tiene traducción directa; alude a títulos como elemento desde el cual es posible exigir ciertos derechos.
[2] *Accountability*
[3] *Empowerment*

Instituto Nacional de las Mujeres

El *mainstreaming*[4] de género se ha vuelto discurso habitual en Naciones Unidas y círculos gubernamentales. De acuerdo con la definición de Naciones Unidas este *mainstreaming* es el "proceso de tener en cuenta las implicancias para hombres y mujeres de cualquier acción planeada incluyendo legislación, políticas, programas, en todas las áreas y niveles. Es una estrategia para hacer de las preocupaciones y experiencias de hombres y mujeres dimensión integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en las esferas política, económica y social, de manera que mujeres y hombres se beneficien igualmente y la desigualdad no se perpetúe. El objetivo máximo es que se consiga la igualdad de género"(E/1997/L.3014 July 1997). Para la mayoría de las estimaciones este mainstreaming, en el marco de del sistema de las Naciones Unidas ha enfrentado una lucha cuesta arriba y las preocupaciones de género no son llevadas al mainstream sino encerradas en ghettos creados dentro de mecanismos especiales creados para tratar temas "de mujeres"[5]. A veces esto puede ser bueno ya que crea el ámbito para promover derechos de las mujeres de manera amplia, conectándose con los grupos de mujeres y escrutinizando los presupuestos nacionales, la asignación de recursos entre sectores. La mayoría de las veces sin embargo, no funciona así. En un estudio reciente del mainstreaming de género en Asia y el Pacífico, estuvo claro que en países que están saliendo de crisis recientes, como Camboya, el duro trabajo de establecer una infraestructura de género apenas comienza. Allí la preocupación reside en construir políticas, capacitarse y capturar recursos. Contextos burocráticos establecidos, como por ejemplo Filipinas estaban interesados más en desarrollar experiencia especializada, por ejemplo género y globalización económica dentro de las estructuras burocráticas. En otras palabras ¿qué se hace cuando no existe compromiso detrás del discurso? Llegar a este punto usualmente implica movilizar mujeres y sus intereses (como en el caso de Japón con la movilización en demanda de la Ley Básica por una sociedad con igualdad de género), pero una vez que se entra lo que Staudt llama la "mira burocrática" se traba en cuestiones técnicas. Entonces, el caso debe repetirse en montones de locaciones específicas y el esfuerzo pierde conexión con su constitución inicial. En raros casos esta permanece, como en la administración de transición de Timor Oriental dónde, a pesar de la oposición del sistema de naciones unidas a la cuota de 30% para mujeres en todas las posiciones del gobierno, el Caucus Nacional de mujeres se formó y realizó una incansable campaña en las comunidades que permitió que se eligiera un 24% de mujeres para esos puestos.

Los intereses de las mujeres también están en juego cuando no se siguen las reglas o estas no existen. En ciertos contextos del sector público en América Latina, por ejemplo, Gloria Bonder sugiere que el problema principal está en la "normalidad de las transgresiones" y corrupción al interior de organizaciones que operan en un contexto de impredecibilidad externa. En tales contextos, las nuevas reglas para promover la igualdad no se sostienen. Por contraste, tranquiliza ver ejemplos de organizaciones como Masum, una organización comunitaria en el estado indio de Maharashtra, que prueba que es posible instituir estructuras y nuevas reglas que ponen de cabeza las desigualdades de género, casta y clase, promueven nuevas formas de relacionarse unos con

[4] Puesta en la corriente principal, acercamiento al *mainstream*.
[5] Women issues.

otros y redefine el desarrollo en las raíces, que significativamente mejora las oportunidades de vida de las personas.

Al interior de las organizaciones de desarrollo los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales tendientes al cambio organizacional para igualdad de género frecuentemente adquiere la forma de puesta en práctica de políticas de equiparación de género, instalar mecanismos para llevar adelante este trabajo, capacitar técnica, y promover una mayor asignación de recursos a programas e intereses de mujeres – lo que llamamos las cuatro vacas sagradas del trabajo de género. Una revisión de estas intervenciones" indica que, si bien se consiguieron ganancias pequeñas o moderadas en equidad de género, la mayoría de los proyectos no lograron tanto como intentaban debido a la insuficiencia de los recursos, resistencia de administradores varones, cultura organizacional, falta de respuesta incluidos mecanismos de monitoreo y medios para prevenir retrocesos graduales.

Distintos actores han realizado caminos diversos para reconocer la necesidad de examinar las organizaciones con más profundidad. Para algunos, la confluencia de las experiencias relatadas más arriba ha llevado a un examen más hondo del desarrollo y las organizaciones de derechos humanos (Goetz, 1997, Rao et al, 1999). Para otros, la preparación para la implementación de una agenda política progresista, como la de Sud África lleva a una mejor toma de conocimiento de las organizaciones de gobierno y su funcionamiento. Estos caminos nos han llevado a muchos de nosotros a pensar más profundamente sobre las instituciones, esto es las reglas del juego que subyacen las formas organizacionales. Del mismo modo que no se "suma" la idea de que el mundo es redondo a la idea de que es plano – al contrario, se vuelve atrás y se piensa todo nuevamente (Minnich, 1995) – tratar de agregar género a las estructuras y trabajo de las organizaciones no es suficiente.

Este trabajo revisa algunas intervenciones ilustrativas del cambio organizacional para la igualdad de género, analiza conceptos metodológicos útiles y ofrece algunas perspectivas clave sobre como moverse hacia adelante en el esfuerzo. Los temas discutidos en este trabajo se nutren de nuestras experiencias y de otros colegas que trabajan en diversos contextos. Es importante reconocer que el significado de estos temas dependerá de la historia local, contexto y condiciones. Sin embargo esperamos que mediante la identificación de conexiones importantes entre distintos contextos podremos profundizar nuestra comprensión y articular nuevas cuestiones para continuar un proceso que ha comenzado.

El warp y el weft de las instituciones.

El papel principal de las instituciones en una sociedad es reducir la incertidumbre mediante el establecimiento de una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de interacción humana. Douglas North, 1990.

Recientemente, la academia y acción feminista ha cambiado su foco hacia la naturaleza de los valores y prácticas institucionales y las formas en que estas representan agencia, necesidades e intereses masculinos, y obstruyen la agenda de igualdad de género.

Como los términos 'institución' y 'organización' se usan como sinónimos, encontramos útil distinguirlos. Entendemos 'instituciones' como los marcos de

Instituto Nacional de las Mujeres

reglas para conseguir fines sociales o económicos (Kaneer, 1996). Estas reglas especifican como se asignan los recursos, tareas y responsabilidades asignadas, como se dota de valor. En otras palabras, quién obtiene qué, quién hace qué, y quién decide. Si bien las instituciones varían a través de las culturas y están cambiando y evolucionando constantemente, están embebidas de las jerarquías de género, clase, casta y otras líneas de fractura que definen identidades y distribuyen poder simbólica y materialmente. El Genero es un primer campo o medio en el que el poder es articulado (Scott, 1991)

La percepción de los conceptos de género estructura la organización concreta y simbólica de la vida social. En tanto estas percepciones y la organización concreta y simbólica, establecida como un conjunto de referencias objetivas, establece distribuciones de poder – como el control diferenciado de acceso a recursos simbólicos y materiales – el genero se toma relevante en la construcción misma del poder[2].

Geoff Wood (entre otros analistas incluyendo a North y Kabeer) identifica cuatro niveles de instituciones estado, mercado, comunidad y hogar[3]. En la economía neoliberal el hogar se caracteriza como unidad altruista donde el bienestar colectivo es maximizado por una cabeza de hogar benévola. Sin embargo actualmente se reconoce el hogar como una arena de conflicto en la que el poder se ejerce a través de un tejido complejo de principios de interacción social. En el contexto sudasiático Kumar-Range identifica los siguientes: 'normas de deferencia, dependencia, aversión al riesgo, portfolios de seguridad plural, uniones sanguíneas, interdependencia mutua, subordinación de la individualidad, patriarcado y la sumisión del *self* en la identidad colectiva, que en conjunto constituyen la socialización de por vida. Similarmente en el nivel comunal las instituciones tienen una alta carga de género y estratificación, las relaciones patrón - cliente son la norma. Para citar el trabajo de Leela Dube, sobre género y clan en el Sur y Sud este asiático, Kumar – Range nos recuerda que las instituciones familiares son el núcleo de las relaciones de género – "formaciones familiares, precio por la novia y pago de dote, herencia, reglas y prácticas de disolución están gobernadas por ataduras familiares, y estas juegan un rol especial en la formación de las relaciones de género. " Las instituciones del nivel estatal operan en un contexto delineado tanto por las reglas y políticas formales como por las instituciones informales. Son personas que viven en hogares y relaciones comunitarias de modo que su funcionamiento sólo puede entenderse en marco de esos intrincados tapices de relaciones de poder. Geoff Wood se pregunta: ¿qué distancia social y cultural debe viajar un oficial de su casa al trabajo cada día? ; En instituciones públicas débiles, con poca rendición de cuentas al público, y operando en un contexto de alta incertidumbre, puede que esa distancia no sea muy grande, y el patronazgo junto a otras instituciones sociales predominarán. Los mercados también, "si bien ampliamente determinados por la manera en que los empresarios individuales interactúan microeconómicamente y se

[2] La definición se basa en el trabajo de Joan Scott "Gender as a Useful Category of Historical Analysis" en A. Rao Ed. Women's Studies International. Nairobi and Beyond, New York: The Feminist Press, 1991.

[3] Geoff Wood, "Social Dimensions of Govrenance", World Bank, Bangladesh National Institutional Review. World Bank Mimeo.

benefician, también son influidos por los hogares y las instituciones de nivel comunitario" (Kumar – Range, 2001).

Si las instituciones son marcos de reglas, las organizaciones son las estructuras de reglas que operan en estos marcos y actúan reforzándolos o compitiendo contra ellos. Estas normas institucionales habitualmente operan debajo del nivel perceptible pero están entretejidas con las jerarquías, prácticas laborales y creencias en la organización de la vida y por ende constriñen los esfuerzos organizacionales para ir en contra de las normas ordenadas por género.

Lejos de reconocer esto, la mayoría de los escritos e ideas sobre organizaciones las describen como racionales, construcciones mecánicas que consisten en políticas, estructuras – el inevitable organigrama- y sistemas. Este pensamiento está embebido en la creencia weberiana que las decisiones y acciones organizacionales – estructuras y funciones – están basadas en lógica, eficiencia y racionalidad que resulta en consistencia antes que en arbitrariedad. Al contrario, encontramos que las organizaciones no son neutras sino que viven y respiran en un microcosmos de rasgos institucionales de los contextos de los que se han desarrollado. Las instituciones inequitativas producen organizaciones con las mismas tendencias que a su vez reproduces ese corrimiento en sus resultados. Y quienes establecen la agenda tienen intereses en reproducir la desigualdad de esas reglas.

Gran parte del trabajo consiste en entender y cambiar no solo como las instituciones funcionan en su interior (en términos de tendencias escondidas y abiertas de género) pero en cómo las organizaciones perciben su misión, como desarrollan un pensamiento estratégico y trabajan junto a sus bases, y más importante, si entregan servicios y programas que enfrentan y cambian las normas tendenciosas respecto al género.

II Revelando las tendencias institucionales: el rol de las organizaciones.

Si bien hay ejemplos de organizaciones informales que han tenido efectos críticos en la igualdad la mayor parte de los esfuerzos para combatir la desigualdad o mantenerla tienen base organizacional. Si se trata de un programa para-legal que entrena mujeres en áreas rurales a pelear por sus derechos, es muy probable que sea concebido, financiado, y diseñado y entregado por organizaciones. (Esto no intenta limitar el valor de la participación de las mujeres en el diseño de estos programas). Similarmente, si hay un importante proyecto de desarrollo que ignora las necesidades de las mujeres, mantiene y refuerza las relaciones de poder de género en esa comunidad, esas acciones y el pensamiento que las lleva adelante también son producto de una o más organizaciones. Más específicamente, estos productos son el resultado de un conjunto particular de procesos organizacionales, capacidades, cultura y relaciones de poder. Esta sección discute como las organizaciones funcionan con tendencias de género en su funcionamiento interno.

Género y Organizaciones

Las organizaciones existen al interior de normas sociales. Estas normas no sólo influyen el comportamiento organizacional sino también operan debajo del nivel de conciencia. Fueron las bases de pensamiento que construyeron las

jerarquías, practicas laborales y creencias de la vida organizacional. Constriñen los esfuerzos de la organización de enfrentar las normas tendenciosas tanto en la sociedad como en la organización misma.

Los bloques básicos de construcción de nuestras organizaciones tienen corrimientos de género de formas invisibles desde la superficie. Acker (1990) marca al menos 5 procesos de "engeneramiento" en las organizaciones. Las prácticas formales pueden ser aparentemente neutras pero de hecho discriminan contra las mujeres. Las prácticas informales, tales como las expectativas que los empleados comprometidos trabajen durante la noche y fines de semana, a pesar que las mujeres más probablemente tienen responsabilidades familiares también discrimina contra las mujeres. Símbolos e imágenes en la organización, tales como la idea tácita que los supervisores deben ser varones que puedan tomar decisiones duras excluye a las mujeres incluso de considerar su propia promoción. La interacción social de todos los días como las "burlas sexuales" refuerza el lugar de las mujeres en las organizaciones.

Goetz[7] también escribe sobre un aspecto oculto del engeneramiento de las organizaciones. Ella subraya una arqueología de género de las organizaciones que las muestra como sitios de perpetuación de normas societales que favorecen los intereses de los varones. Igual que muchos de los problemas explicados más arriba, ella señala el contexto cognitivo de las instituciones. Goetz nos recuerda del trabajo de Elson que demuestra que la economía es fundamentalmente incapaz en su capacidad para entender la desigualdad de las mujeres. Similarmente en campos como la construcción de paz, derechos humanos están construidos en entendimientos conceptuales que han excluido perspectivas e intereses de las mujeres. Goetz también discute los sistemas de rendición de cuenta de género, con el foco en las ONGs y burocracias estatales en los requisitos de donantes para logros cuantitativos y cualitativos más que en las necesidades e intereses de las mujeres clientes.

Nuestro propio trabajo[8], ha enfocado en la estructura profunda de las organizaciones y cómo bloquea esfuerzos hacia la equidad de género. Por "estructura profunda" entendemos la colección de valores, historia, cultura y prácticas que forman la manera "no cuestionada" y razonable de trabajar en las organizaciones. Al menos cuatro aspectos de la estructura profunda de las organizaciones aparecen perpetuando la desigualdad de género:

- Valoración del individualismo heroico
- División entre trabajo y familia
- Poder excluyente
- Monocultura de instrumentalidad

Quizás la más fuerte de ellas es el poder excluyente. Algunas feministas como Ferguson y otras creen que los sistemas de mando y control que se ejercen en la mayoría de las organizaciones son masculinos, de alguna manera, y contrarias a la forma de trabajar de las mujeres. Consecuentemente las excluye al forzarlas a trabajar de formas contrarias a sus formas, o a la manera en que han sido educadas. Esto es contencioso – si bien hay evidencia empírica de la

[7] Goetz Anne Marie, Getting Institutions Right for women in development, London: Zed Books, 1997

[8] Rao, Aruna, Rieky Stuart and David Kelleher, Gender at work

preferencia masculina por una vida competitiva[9]. Nuestra preocupación está más relacionada con la forma en que se usa el poder para excluir perspectivas e intereses de las mujeres de la consideración organizacional.

Una manera útil de entender las variadas formas en que esto se cumple es el marco de Steven Lukes. Él discute tres formas de poder:

1. Poder tradicional – poder para tomar y llevar a cabo decisiones
2. Poder de agenda – poder para decidir sobre qué se discutirá o incluso que será considerado en el discurso organizacional
3. Poder escondido – poder que da forma a las percepciones, conocimiento, preferencia de manera que las personas aceptan su lugar en el orden de cosas como incambiable o de alguna manera natural.

Todas estas dimensiones del poder actúan para mantener la existencia de las relaciones inequitativas de poder y son reforzadas por el hecho de qué el estado moderno, las burocracias y ONGs no son sistemas políticos democráticos. Al contrario, muy pocos tienen mecanismos para equilibrar y restringir el poder de aquellos en el tope del sistema. Muchos valoran distintas formas de participación, pero pocos están interesados en la realidad de la política real en las bases, grupos de interés, o rendición de cuentas a los clientes y comunidades. Incluso algunas organizaciones se enorgullecen de la participación, es participación que deja a estructura de autoridad de gente e ideas intacta.

Como actúa la estructura profunda para inhabilitar el trabajo de equidad de género.

Estos aspectos de la estructura profunda limitan el logro de resultados de equidad de género. El individualismo heroico lo hace con el foco en ganar. Ganar está orientado por resultados y exige enfocar estos resultados de manera clara en lugar del negocio algo confuso de analizar los procedimientos que descubren la desigualdad de género en relaciones sociales e instituciones. Segundo: dados los roles estereotípicos los héroes tienden a ser varones. Como hay pocas mujeres heroínas, sus intereses están subrepresentados y no hay presión para cambiarlas relaciones de género existentes. La idea de que los derechos de las mujeres son derechos humanos no vino del movimiento de derechos humanos sino de los movimientos de mujeres. La división entre trabajo y familia, también devalúa los intereses de las mujeres dentro de las organizaciones y su trabajo afuera. Dado que las mujeres siguen siendo mayormente responsables por el cuidado de la familia, este valor altamente sostenido limita la participación femenina en organizaciones publicas y no fomenta la organización de responsabilidades dentro de las familias.

El tercer aspecto de la estructura profunda: el poder excluyente impide el aprendizaje organizacional mediante un número de dimensiones, prácticamente aquellas contrarias a los principales valores organizativos. Estos esquemas de poder devalúan la participación y silencian las voces que traerían perspectivas alternativas y el conocimiento requerido para conseguir resultados de equidad de género. Finalmente, la monocultura de la instrumentalidad segura que los recursos de la organización se dediquen a la producción de

[9] Lipman Blumen, The connective edge, Itzin and Newman, Gender and organizational change.

resultados cuantificables con poco tiempo para las complejidades de los cambios institucionales.

Este análisis nos lleva a entender que el poder se esconde en el hecho que las organizaciones están cargadas de género desde niveles muy profundos. Esto es, los impedimentos para aceptar roles que pongan en cuestión las instituciones por cuatro razones interligadas:

- Acceso político – no hay ni sistemas políticos ni actores suficientemente poderosos para traer las perspectivas e intereses de las mujeres a la mesa de negociación.
- Sistemas de rendición de cuentas – los recursos de las organizaciones están orientados a objetivos cuantificables más que a objetos distantes relacionados con el cambio organizacional hacia la igualdad de género.
- Sistemas culturales - en particular los relacionados con el espacio del trabajo y la familia impiden que muchas mujeres participen plenamente en muchas organizaciones.
- Estructuras cognitivas – la manera en que se ve el trabajo está limitada por las desviaciones de género y entendimientos preexistentes.

Hombres y mujeres internalizan todo esto y lo ven como normal y razonable. Esto resulta en un conjunto de presunciones no sólo sobre la dinámica interna de las organizaciones sino sobre el trabajo mismo. Las organizaciones con su carga de género condicionan lo que se ve como posible, razonable o apropiado.

Este entramado de fuerzas sistémicas para el mantenimiento del status quo no implica que el cambio sea imposible y que los individuos al interior de organizaciones no tengan poder de acción. De hecho, somos beneficiarios de generaciones de esfuerzos para hacer que las organizaciones y sus productos sean más equitativos en cuanto a género.

En los últimos años un número de programas de transformación organizacional en profundidad se ha llevado adelante en varios puntos del mundo. Por ejemplo en el Comité de Avance Rural de Bangladesh (BRAC[10]), organización de desarrollo de Bangladesh que trabaja con mujeres pobres de zonas rurales. El programa se concentró en fortalecer la capacidad de BRAC para mejorar sus programas. Específicamente, involucró a miles de empleados de BRAC en análisis jerárquico, relaciones entre empleados y con clientes desde una perspectiva de género. Luego actuaron para cambiar actitudes relaciones de poder y prácticas laborales. El centro para la mejora del maíz y el trigo (CIMMYT[11])usó investigaciones de trabajo cooperativo para profundizar la comprensión de la amplitud y complejidad de los temas de género en el lugar de trabajo, y para probar y desarrollar nuevas y más equitativas formas de ambientes laborales y trabajo para dar apoyo a hombres y mujeres.

Otros han trabajado en organizaciones lucrativas enfocando el equilibrio entre trabajo y familia para enfrentar prácticas laborales e intervenir para cambiar en beneficio de la organización y de los temas legítimos de relación familia trabajo de los empleados. (Bailyn, Kolb et al. 1996). Otra aproximación usa el

[10] Bangladesh Rural Advancement Committe.
[11] International Maze and Wheat Improvement Center

presupuesto como una herramienta para que las mujeres puedan exigir rendición de cuentas sobre los compromisos con la equidad de género (Govender, 1997).

IV Aproximaciones al Género y al cambio organizacional

Un análisis de nuestra experiencia y otras nos ha llevado al siguiente estudio comprensivo del cambio organizacional hacia la equidad de género. Creemos que hay tres tipos complementarios requeridos – infraestructura de género, cambio organizacional, y cambio institucional o programático.

Tabla 1: Género & aproximaciones de cambio organizacional

Aproximación	Resultado	Cambio de estrategia	Notas
Infraestructura de Género	• Política de género incluyendo política amigable a la familia. • Unidad de género • Incremento de empleadas y gerentes mujeres. • Incremento de los recursos para los programas de mujeres	• Referencia a los convenios y acuerdos internacionales. • Apoyo gerencial. • Movilización interna. • Presión externa de movimientos de mujeres y donantes.	Esta "arquitectura formal" es necesaria pero lejos de ser suficiente. Esta aproximación puede dejar actitudes de la mayoría de los miembros de la organización intactos y llevar a empleadas, sobre explotadas, hacia una lucha cuesta arriba. Probablemente no desarrolle nuevos programas orientados al cambio institucional.
Cambio organizacional	• Cambios en la estructura profunda como las relaciones de poder, el equilibrio entre trabajo y familia, instrumentalidad, etc. • Rendición de cuentas al cliente externo e interno	Mezcla de desarrollo organizacional, presión de grupos internos y externos, apoyo gerencial y entrenamiento de género.	Esta es la "arquitectura informal" necesaria para cambiar las instituciones. Esta aproximación arriesga un agujero negro del proceso de cambio en el que puede perderse el género.
Cambio institucional para la equidad de género	Los cambios en las instituciones sociales vistos desde las familias y las comunidades, mercado y Estado	El análisis de género de las instituciones relevante para el programa de la organización, desarrollo de programas y procesos para transformar esas normas institucionales, cambiando las estructuras de estímulos y capacitando.	Este acercamiento se basa en un esfuerzo para el cambio en el trabajo y mantiene el foco donde debe estar. Es difícil de mantener sin fuerte presión externa y alto compromiso desde el interior de la organización.

1. Infraestructura de Género

El pensamiento actual ve los siguientes requisitos como básicos para la equidad de género:

- Una política de género que compromete a la organización en un camino específico para trabajar por la igualdad.
- Una unidad de género, grupo de agentes técnicamente capacitados que puedan asegurar que los programas que se llevan a cabo no desventajan a las mujeres y obligan a la organización a sus compromisos.
- Capacitación de género y herramientas.
- Políticas amigables a la familia, como tiempos flexibles, guarderías y otras formas de trabajo que permitan que las mujeres puedan equilibrar sus responsabilidades familiares y laborales.
- Incremento en el número de empleadas y gerentes mujeres.
- Incremento de los recursos dedicados a los programas de mujeres.

Típicamente la infraestructura de género descripta arriba se obtiene mediante el lobby, presión de clientes, donantes, o grupos internos y requiere por lo menos algún grado de apoyo gerencial. Se argumenta generalmente en base a derechos (apelando a acuerdos internacionales como CEDAW y la Plataforma de Beijing para la acción) o sobre la base de la eficiencia. Por ejemplo, un estudio que demostró que las ventajas económicas de la educación de las mujeres, se considera responsable de un movimiento considerable en el Banco Mundial hacia el uso de los recursos del banco para programas para mujeres. Un estudio de UNRSID[12] encontró que la medida en que una organización construya y utilice esta infraestructura depende de tres factores – grado de respuesta a la presión externa, mandato organizacional, ideología y procedimientos, y la existencia y capacidad de individuos al interior de la organización que la promuevan.

Si bien conseguir una estructura ha sido la lucha primordial para muchas organizaciones, es raramente suficiente en sí mismo para significar un cambio relevante para generar los cambios que transformarán las instituciones. Un estudio reciente, apoyado por el gobierno noruego[13] encontró que las unidades de género usualmente carecen de recursos, tienen ubicaciones de poco status en sus organizaciones, y poca influencia. De acuerdo con este informe incluso si se consiguen algunos logros en los headquarters, el trabajo a nivel nacional es generalmente bastante débil.

Cabe, sin embargo, resaltar dos puntos – las unidades de género han conseguido importantes logros en un número de organizaciones al desarrollar instrumentos, capacitando para el género y lenta e inexorablemente trayendo la equidad de género a la mesa de la organización. Por ejemplo, en los diez años que siguieron a su concepción, la unidad de desarrollo de género (GADU) en

[12] UNRSID Gender Mainstreaming; A study of efforts by the UNDP, the World Bank and the ILO to Institutional Gender Issues at www.undp.org/gender

[13] Ministry of Foreign Affairs, WID/Gender Units and the Experience of Mainstreaming in Multilateral Organizations, at www.odin.dep.no/englesk/publ

Oxfam GB, desarrolló redes, sensibilizó a los empleados mediante capacitación, asistió en el desarrollo de políticas nacionales y regionales, incluyendo consideraciones en las descripciones de puestos de trabajo, requisitos para subsidios, procedimientos, instructivos, inició un programa de publicaciones, y desarrolló una política organizacional de género que fue aprobada por la dirección de Oxfam. Tuvieron éxito en poner el concepto de género firmemente en el mapa de Oxfam. El trabajo de GADU, sin embargo, no se desarrolló sin oposición (ver *Gender works* para más detalles).

También es verdad que la infraestructura no alcanza para que una organización sea capaz de enfrentar las normas institucionales / societales. Se requiere un esfuerzo sistemático de la organización.

2. Cambio organizacional

Las organizaciones necesitan cambiar sus propias normas y prácticas laborales para cambiar las tendencias de género en las normas e instituciones de la sociedad. Por ejemplo democratizando las relaciones, haciendo más poderosas las voces de las mujeres en las organizaciones, encontrando formas de rendición de cuentas de la organización a mujeres clientes, consiguiendo que la organización sea más amena a la participación de las mujeres, construyendo relaciones con otras organizaciones para ampliar la agenda de equidad de género, son cambios que colaboran en la construcción de la capacidad de la organización para enfrentar las tendencias de género al interior de la sociedad.

El tema del cambio organizacional ha recibido en los últimos 30 años enorme atención. En 1969 en un trabajo que marcó caminos, Graham Allyson analizó la dinámica política del gobierno de USA y la US Navy, y la manera en que se manejó la crisis de misiles de Cuba. Allison encontró que si bien las decisiones estratégicas realizadas por el presidente y sus asesores eran comprensibles dados los costos y beneficios de las opciones estratégicas disponibles, una comprensión mucho más profunda de las acciones del gobierno y la marina americana era posible si se avanzaba más allá del lente de la "política racional" para ver aspectos organizacionales. Sugerían mirar a través del lente del "proceso organizacional" y "burocracia política". Ver mediante el proceso de organización nos alerta sobre el hecho que las organizaciones están limitadas por sus capacidades existentes, conocimiento y procedimientos. Tienen una flexibilidad limitada, resultante del flujo continuo de trabajo y temas que tratar, y tienen acuerdos imbuidos sobre como deben usarse y compartirse los recursos. El lente de la burocracia política nos alerta sobre el hecho que la organización no es una entidad monolítica. Está constituida por un sinnúmero de intereses competitivos y coaliciones que intentan obtener poder para determinar la dirección y responder a los intereses (altruistas o egoístas) de actores clave.

Un tiempo después, Noel Tichy desarrolló un marco similar para pensar sobre el cambio estratégico. También apuntó a tres cosas. Sugirió mirar a:

- ¿Quién influencia a quién sobre qué? – Esta pregunta apunta al poder y a la asignación de recursos y a quién obtiene los beneficios – PUNTO DE VISTA POLÍTICO – en la organización.

- ¿Cómo se organizan los recursos técnicos y financieros para producir un resultado deseado de la forma más eficiente? – el PUNTO DE VISTA TÉCNICO – de una organización.

- ¿Quién habla a quién de qué? Esta pregunta se relaciona con las redes, valores, estándares, creencias, interpretaciones, ideales compartidos por los empleados – PUNTO DE VISTA CULTURAL de la organización.

Viendo estos dos marcos nos permite entender porqué el cambio puede ser tan difícil si se sigue un camino único. Cambiar las organizaciones requiere:

- nueva información y marcos cognitivos para tomar decisiones diferentes (análisis racional)

- nuevo alineamiento político de modo que los temas lleguen a la agenda (política burocrática)

- nuevas prácticas laborales y mayor capacidad (proceso organizacional)

- proceso de aprendizaje de la organización que integre estas líneas y ayude a los miembros a aprender.

Mucho del trabajo para cambiar hacia la equidad de género adaptó prácticas del desarrollo organizacional y del aprendizaje organizacional. Estos campos nos enseñaron la importancia de los procesos de aprendizaje y de la participación. Sin embargo, lo que le falta al desarrollo de las organizaciones es el entendimiento de que el análisis racional y el de las políticas burocráticas son aspectos igualmente importantes en el proceso de cambio. El reto para el cambio organizacional hacia la equidad de género es desarrollar métodos que combinen política y participación con un nuevo entendimiento sobre las organizaciones y su función igualadora. Lo que esto ha significado para muchos es un esfuerzo para casar el pensamiento de organizaciones con el pensamiento feminista.

Tres esfuerzos recientes sobre el cambio organizacional han sido llevados adelante en distintas maneras de unir al pensamiento organizacional con la teoría feminista.

BRAC es una gran ONG de desarrollo rural en Bangladesh. El equipo de género tuvo a cargo el desarrollo de un esfuerzo de largo plazo para mejorar la equidad de género tanto al interior de BRAC como en la provisión de servicios a mujeres pobres rurales en Bangladesh. Desde el principio identificaron que cambiar normas de la organización, sistemas y relaciones era crítico para llevar adelante el esfuerzo de cambio. En síntesis el proceso puede entenderse con las siguientes etapas:

1. Inicio – aclarar los intereses gerenciales, encontrar los recursos, negociar los elementos esenciales del proceso y establecer el equipo de género.
2. Evaluación de necesidades y construcción de conocimientos – un proceso de participación que incluyó a 400 empleados de BRAC de todos los niveles, en talleres de dos días para evaluar los temas de género dentro de BRAC y en sus programas.
3. Planeamiento estratégico – trabajo con los resultados de la evaluación de necesidades. El equipo se reunió por dos días con el equipo de gerencia y siguió una serie de reuniones. Estas discusiones llevaron a proponer un

diseño para el gerenciamiento del grupo que evolucionó vía más discusiones a nivel gerencial. Finalmente el grupo se reunió de nuevo para aprobar el diseño del programa y la idea de una aproximación de acción de aprendizaje que permitiría incluir a los empleados locales en un análisis cooperativo de las dimensiones de género de su trabajo y un plan de acción para fortalecer la equidad de género.

4. Capacitación de capacitadores y micro diseño del programa – Se constituyó un núcleo de 25 facilitadores (desde entonces creció a cerca de 50) que trabajarían con los empleados locales del área para facilitar el proceso de aprendizaje. Usamos primero la capacitación de capacitadores para testear y refinar el diseño del programa y luego lanzamos un piloto en el que nuevos facilitadores trabajaron con miembros del equipo de género para comenzar a dar el programa a los empleados del área.

5. Implementación - los facilitadores trabajaron en las oficinas llevando a los empleados a través de un ciclo de aprendizaje, análisis y planificación de la acción. Los equipos del área desarrollaron análisis de temas de genero en su ambiente y al establecer los programas trabajaron y desarrollaron soluciones locales. Las reuniones con los gerentes del área consideraron temas que parecían estar más allá de las posibilidades de los empleados locales. Después de dos años los resultados principales fueron la democratización de BRAC y el cambio de la relación entre hombres y mujeres y entre distintos niveles de jerarquías. El programa continúa unos seis años después. (Para una descripción completa ver Rao, Stuart y Kelleher, 1999)

CIMMYT Centro internacional de Mejoramiento del Maíz y el Trigo

CIMMYT es un centro internacional de investigación del sistema CGIAR que atiende el cultivo de plantas, documentación y distribución de trigo y maíz. Preocupados por atraer y retener a los científicos más calificados, CIMMYT se comprometió con la construcción de un ambiente igualmente hospitalario a hombres y mujeres. Al mismo tiempo que la preocupación por el reclutamiento, el proceso de cambio tuvo como ayuda un conjunto internacional de mujeres interesadas e incentivos financieros de los donantes. El proceso seguido consistió en:

1. Establecimiento del proyecto – un equipo de investigación externo se formó, se acordó un procedimiento y se afirmaron los valores clave del proyecto. Los valores reflejaban un interés por modelar una forma de trabajo intrínseca para un ambiente laboral equitativo de género. Estos valores incluían: colaboración, inclusión de grupos diversos, y amplia inclusión de los empleados en el proceso de cambio. Una parte clave del proceso de cambio ponía el foco en una agenda dual. El cambio resultaría en una organización más equitativa en cuanto a género e incrementaría la efectividad de la organización misma en sus propios términos.

2. Investigación – el equipo externo entrevistó a 60 empleados y sus parejas y mantuvo 5 grupos focales. Las entrevistas se estructuraron mediante un marco conceptual cuidadosamente elaborado. Incluyó no sólo preguntas sobre aspectos de género de la organización sino también temas estratégicos que enfrentaba el centro.

3. Análisis – Después de las discusiones con los empleados de CIMMYT, el equipo de acción e investigación desarrolló un análisis que incluyó una descripción del estado actual del ambiente laboral y los modelos mentales que lo hacían posible, los cambios estratégicos que enfrentaba CIMMYT y las implicancias para los temas en el análisis tanto de género como de eficacia de la organización.
4. Feedback – una serie de reuniones en CIMMYT incluyendo todos los empleados y un número de sus parejas discutieron como los modelos mentales que movían la organización eran problemáticos tanto en cuanto a género como en cuanto a la eficacia de la organización. Luego los empleados propusieron una serie de pasos para actuar (experimentales).
5. Implementación – Los empleados fueron voluntarios para liderar equipos que implementaran estos experimentos. Los experimentos en general tenían su foco en construir participación, fortalecer la comunicación entre empleados y gerentes y un sistema de rendición de cuentas de la dirección a los empleados. Después de dos años hubo significativo progreso en mejorar la transparencia, justicia y neutralidad de género del sistema de reclutamiento, mejoró la comunicación y la calidad de la interacción en equipos de planificación de proyectos clave. Muchos temas aún requerían atención pero he habían hecho avances importantes. (Para más información sobre este caso, ver Rao, Stuart y Kelleher, 1999, o Center for gender in organizations, Simmons Graduate School of Management, Working Paper #3, Engendering Organizational Change, Merrill-Sands et al, 1999).

Proyecto de ruta de género de Novib

En el diálogo entre Novib (una agencia de financiamiento holandesa ahora parte de Oxfam) y organizaciones relacionadas, se fue haciendo cada vez más claro la necesidad de adquirir más conocimiento sobre los temas de género y los procesos de cambio dentro de las organizaciones. El proyecto de Ruta de género se inició para responder a estas cuestiones y para mejorar la capacidad de las organizaciones participantes. Originalmente el proyecto duraría tres años pero fue extendido a cinco (de 1995 a 2000).

Todas las organizaciones participantes (31 contrapartes – organizaciones mixtas – no específicas de mujeres – que tenían una larga relación con Novib habían expresado interés en participar – de Asia, África, América Latina, dos redes globales y Novib mismo) establecieron sus objetivos de aprendizaje por adelantado y completaron su auto diagnóstico, implementación y fase de evaluación.

Fueron importantes elementos durante todas las fases:

- Financiación y experiencia (consultores locales en género) Novib los puso a disposición para todas las actividades en el contexto del proyecto.
- Acuerdo en la sumisión de informes de avance regulares.
- Talleres anuales organizados por Novib para cada región / continente durante los cuales los participantes y Novib intercambiaron experiencias e informaron sobre progresos. Los talleres frecuentemente incluían un elemento de capacitación, por ejemplo sobre el rol de los agentes de cambio en PMES sensibles a género.

Fase 1: Auto - diagnóstico.

Como punto de partida, todos los parteners de Novib realizaron un auto diagnóstico para establecer el nivel de equidad de género que fuera parte de sus políticas y prácticas. Para hacerlo se introdujo un modelo de auto diagnóstico – el marco de nueve cajas[14]. Este marco identifica tres elementos cruciales de una organización (misión / mandato, estructura organizacional y recursos humanos). Además diferencia entre subsistemas técnico, político y cultural de una organización. El subsistema técnico organiza los recursos sociales, técnicos y financieros. El subsistema político asigna poder y beneficios y define quién influye a quién sobre qué. El subsistema cultural dirige las normas y valores compartidos de la organización, redes relacionales, e interpretaciones compartidas por todos los empleados. Para que una organización funcione aceitadamente, estos subsistemas tienen que estar alineados y no trabajar cruzados. Cada uno de los nueve bloques viene con una lista de preguntas que pueden ser adaptadas a situaciones específicas y circunstancias de la organización. La ventaja del modelo de nueve cajas es que da la impresión de evaluar tanto las partes fuertes como las débiles de una organización con sólo una mirada.

El auto diagnóstico indicó al inicio del proyecto, que muchos participantes calificaron muy alto en el subsistema técnico de sus organizaciones. Algunos ya habían iniciado mejoras en el subsistema político, por ejemplo cuando las organizaciones ya habían comenzado a identificar los procesos de toma de decisiones, o la falta de acceso democrático a la información como problema. La promoción del trabajo en equipo y aprendizaje, de actitudes no sexistas o una evaluación de cómo los empleados vivían el lugar de trabajo son ejemplos del subsistema cultural y el nivel más profundo de la organización. Estos tres elementos fueron considerados.

Al mismo tiempo, los talleres de la Ruta de Género en todas las regiones concluyeron que las medidas técnicas por si mismas no eran suficientes. Incluso organizaciones con puntos focales de género, un creciente número de mujeres empleadas, más proyectos sobre mujeres y capacitación en género, fracasaban al momento de transformar procesos y sistemas de la organización. Era bastante común, observando el plano político, que las empleadas mujeres tuvieran poca influencia en el proceso de toma de decisiones tanto formal como informal, que las mujeres beneficiarias continuaran funcionando en las esferas tradicionales, que el género, en los datos desagregados sobre varones y mujeres entre el grupo objetivo no alcanzaran los niveles de decisión, y que los puntos focales de género continuaran comunicándose exclusivamente con los 'conversos'. Mientras esta organización podía verse bien, a primera vista, se hizo claro que los procesos en los subsistemas político y cultural impedían el funcionamiento y eficiencia de las medidas técnicas. Allí los subsistemas funcionaban con objetivos cruzados.

El Proyecto de la Ruta de Género ayudó a los participantes a comenzar a nombrar y enfrentar estos niveles más profundos que impactan sobre el grado en que la organización puede instalar el género en el corazón de sus

[14] Nine box framework basado en el trabajo de Noel Tichy discutido antes. Una descripción del modelo está disponible en www.genderatwork.org

operaciones. En el curso de los años se hizo muy claro que sin enfrentar este nivel el cambio no sería genuino.

Fase 2: Planes de acción

En base al auto diagnóstico los participantes diseñaron e implementaron planes de acción. Junto a las estrategias más comunes, como cambiar la infraestructura de género, proveer a los empleados capacitación en género, establecer PMES de género y conducir estudios de género de base, hay ejemplos de intervenciones menos comunes. A nivel de la propia organización se estudio como comportamientos masculinos bloqueaban la igualdad de género, tanto a nivel de la organización como en el campo; cambiando periódicamente los puestos entre varones y mujeres, evaluando como varones y mujeres viven el lugar y los arreglos del trabajo incluyendo temas relacionados con el acoso sexual, capacitando a los empleados en 'counseling' para manejar situaciones de acoso sexual, enfrentando la naturaleza no democrática de los procesos de toma de decisiones y compartiendo información; cambiando la estructura de la organización con el único objetivo de promover el trabajo en equipo y el aprendizaje.

Las distintas regiones muestran un patrón similar, en cuanto a la selección de intervenciones estratégicas. Si hay alguna diferencia, parece estar entre las organizaciones que están más y menos avanzadas en la integración de una perspectiva de género. Los que optaban por intervenciones menos comunes, también parecían ser los más avanzados en sus políticas y prácticas de género.

En algunos casos, en los que había problemas organizacionales estos salieron a la superficie, el trabajo en el Proyecto de Ruta de Género se ligó rápidamente a la necesidad de mejorar la calidad del producto de la organización. Las personas responsables por el proyecto de ruta de género se encontraron enfrentando problemas de cambio organizacional. Se dedicó mucha atención a en los talleres al rol crucial de estos agentes en el cambio. La ampliación de la discusión a la agenda dual (una agenda de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y una para mejorar el producto de la organización) ayudó a un grupo de organizaciones a llevar su trabajo de género al siguiente nivel. Facilitó la profundización de la discusión para incluir el análisis de las condiciones de las organizaciones y los factores que permiten e impiden prácticas de género. Esto, en si mismo, renovó la creatividad, curiosidad y entusiasmo del campo del género y desarrollo, tanto a mujeres como a varones.

Fase 3: Evaluación: Conclusiones Preliminares

Hasta ese punto todos los participantes (incluso Novib) han implementado sus planes de acción, desarrollado en consecuencia con el ejercicio de diagnóstico de 1995/96. Es muy temprano para proveer un detalle sistemático de los resultados en relación a objetivos de largo plazo.

De modo que si bien es demasiado inmediato para establecer conclusiones, se puede decir algunas cosas sobre ciertos elementos que han sido cruciales para las organizaciones participantes que lleva el cambio a niveles más profundos de las organizaciones.

• La gerencia está comprometida. Una de las condiciones para el éxito parece ser que el liderazgo exprese la necesidad e intención de aprender y cambiar sus prácticas laborales. Necesitan crear una cultura laboral en la que a los empleados se les permite articular y expresar demandas. En algunas de las organizaciones más jerárquicas, donde se comparte poca información y las decisiones las toma el liderazgo exclusivamente, ese ambiente está pendiente. La importancia del liderazgo se repitió en los talleres, con ejemplos de liderazgo que permitían y otros que eran más una fuente de problemas que una de apoyo. En el último taller del Sudeste de Asia en 1999, donde mucha discusión se centró en la sustentabilidad de los logros realizados mediante la Ruta de Género, los participantes repitieron una vuelta a la "caja 5" del modelo de Tichy: el rol de los tomadores de decisión en el mantenimiento del aprendizaje y su traducción a una mejor calidad de trabajo.

• Infraestructura de género: la conclusión en los talleres regionales fue que la infraestructura de género es indispensable para la sustentabilidad. Las organizaciones que habían llevado al género al *"mainstream"* y por ende abandonado los puntos focales de género, corrían el riesgo de perder la perspectiva de género, los puntos focales de género seguían siendo necesarios, pero debían ser posicionados estratégica y centralmente para todas las unidades.

• La igualdad de género en el reclutamiento, las mujeres en el campo de las estructuras de gerenciamiento (que parece ser siempre posible si se intenta), ser amigables con la familia en los arreglos de trabajo.

• Una cultura de participación y consulta a nivel de la organización y grupos objetivo es condición del aprendizaje y del cambio.

Estos tres esfuerzos de cambio (BRAC, CIMMYT y Novib Ruta de Género) comparten un desarrollo organizacional (DO) básico hacia el cambio. Hay un proceso participatorio de recolección de información, análisis y plan de acción, se enfoca el tema de las comunicaciones, relaciones, y en mejorar la equidad de relaciones entre gerencia y empleados. Son distintos de casi todas las intervenciones de DO los resultados del tipo de la legitimación de los temas de género, el foco en las prácticas de contratación, igual paga a igual labor, equilibrio entre varones y mujeres y la creación de estructura de género como unidades especializadas. Hay también importantes diferencias entre las intervenciones – aprendizaje activo en BRAC, los modelos mentales y la agenda dual en CIMMYT y el marco de 9 cajas y el apoyo de otras organizaciones en el programa de Novib.

Si bien estas intervenciones ponen el foco en los programas de las organizaciones, el riesgo de muchas intervenciones DO es que el foco pase exclusivamente al proceso organizacional, y se pierde el objeto de promover la equidad de género en la sociedad. Nuestra experiencia nos enseña que el proceso debe incluir un enfoque explícito del cambio organizacional.

3. Cambio institucional para la igualdad de género:

El foco en el cambio institucional supone cambiar la discusión de cambios en la estrategia y los programas. La cuestión se vuelve si el programa enfoca el cambio social de las instituciones, como se ve en las familias, comunidades, mercado y Estado. En otras palabras: ¿podrá el programa enfrentarlas normas

tendenciosas de la sociedad y trabajar para cambiar la posición de las mujeres y su voz, no sólo sus condiciones materiales? Dentro de las organizaciones esto frecuentemente requiere un cambio en la misión, procesos y programas de la organización que le permitan enfrentar y cambiar normas institucionales y la agenda llevada tanto por las mujeres clientes como por las mujeres en las bases de la organización.

Nuestro pensamiento sobre el "cambio institucional" tiene mucha influencia de los trabajos de Molyneux y Kabeer. Kabeer plantea el interrogante sobre el cambio institucional como sigue:

... el género como una relación de poder deriva de arreglos institucionales que proveen a los varones, como grupo social dado, mayor capacidad que a las mujeres de su grupo para movilizar reglas y recursos institucionales, promover y defender sus intereses estratégicos. En la mayoría de los contextos, los varones disfrutan, en su mayoría, un mejor acceso a la alimentación, posiciones políticas y tierra, mayor movilidad física y menos responsabilidades en términos de mantenimiento y cuidado de menores y viejos, una posición privilegiada al mando de la labor, particularmente la labor de las mujeres, menos confinados sexualmente... . Los distintos intereses de género de varones y mujeres derivan de su posición dentro de estas relaciones sociales desiguales, y perfilan sus actitudes frente al cambio[15].

A idea de intereses estratégicos y necesidades prácticas es importante. Molyneux definió los intereses estratégicos como el reto a la estructura básica del empoderamiento de las mujeres. Los intereses estratégicos aumentan el poder de elección de las mujeres en áreas cruciales de la política reproductiva, laboral, e ingresos. Para cambiar las instituciones se debe intervenir sobre los intereses estratégicos.

Por ejemplo, cuando BRAC en Bangladesh se dio cuenta que muchas de sus miembros sufrían divorcios ilegales, o disputas por herencia, iniciaron un programa de capacitación para – legal que permitía a estas mujeres entender sus derechos y exigirlos. GRAM en Sudáfrica cambió un rol de iniciación por uno de apoyo, en una agenda cada vez más delineada por sus miembros mujeres[16]. IBAM en Brasil desarrolló un proceso de capacitación para mujeres candidatas en elecciones municipales.

Sin embargo, para que la organización funcione tanto sobre intereses estratégicos como sobre necesidades prácticas, hay tres consideraciones primarias:

- El programa debe enfrentar las bases del desapoderamiento.
- Las mujeres a las que se intenta beneficiar con el programa deben envolverse en su definición (esto implica asegurar tiempo y espacio para esa participación).
- La resistencia a estos cambios puede ser poderosa. El trabajo sobre necesidades estratégicas puede ser un proceso de construcción de poder vía

[15] Kabeer, Naila. Reversed Realities. Gender Hierarchies in Development Thought, London, Verso 1994
[16] "dalit

rutas de acceso, construcción de conocimiento, alianzas, y movilización en torno a necesidades y prioridades.

Para la organización el trabajo empieza con un análisis de género de sus programas y el planteo de preguntas tales como:

- ¿El programa pone el foco en intereses estratégicos o necesidades prácticas?
- ¿A quién le compete identificar los objetivos y otorgar los mecanismos?
- ¿ Enfrenta el programa las relaciones de poder existentes entre varones y mujeres?
- ¿Qué resistencia puede anticiparse como puede ser enfrentada?
- ¿Permite el programa que las mujeres adopten roles que no sea los de esposa / ama de casa?
- ¿Enfoca el programa el empoderamiento de las mujeres?

Este análisis de género necesita seguirse de trabajo con grupos de mujeres, construir alianzas dentro de la organización y un proceso de diseño participativo que identifique oportunidades, planes de resistencia, y ponga recursos e infraestructura en su sitio.

Esta sección identificó 3 componentes principales del proceso de cambio institucional – construir una infraestructura de género, organizar el cambio y planificar para el cambio en la organización. Estas tres no necesitan ser seguidas en ningún orden particular en tanto cada organización vive en un contexto cultural y temporal único.

V. Nuevo tejido de reglas institucionales para la equidad de género

El trabajo del cambio organizacional para la igualdad de género se propele de un entendimiento del tipo de la gran foto con la que comenzamos este trabajo y la positiva intención de cambiar la vida de las mujeres pero frecuentemente pierde conexión en el camino. El intento de re – enfocar los esfuerzos para el cambio institucional es un intento de enfrentar esta separación de caminos no intencional. Si bien reconocemos ampliamente que las tendencias globales, regionales y nacionales dan forma a los contextos y elecciones de realidades e intervenciones locales, tendemos a diseñar intervenciones en las organizaciones locales como si existieran en un vacío contextual.

La intervención para el cambio organizacional de género de la fundación PALM de Sri Lanka, con el apoyo de la Ruta de Género de Novib, es uno de estos casos. PALM trabaja para establecer y desarrollar organizaciones de personas en las plantaciones de té en la región central de Sri Lanka y zonas aledañas[17]. Es un pequeño esfuerzo que se asienta en un conjunto de tendencias locales y globales – los trabajadores de la plantación son de la minoría discriminada Tamil, grupo étnico del cual una parte ha venido desarrollando una guerra civil en el norte de Sri Lanka por las últimas dos décadas. Las plantaciones de té son 50% propiedad y 100% administradas por corporaciones transnacionales occidentales, los precios del té no han sido muy exitosos últimamente en el

[17] Para más detalles ver "En Routet: Evaluation od the Gender Route Project Novib", Novib, November 2001.

mercado de *commodities*. Las plantaciones no permiten "interferencia" externa y PALM opera allí para proveer algunas actividades de bienestar como infraestructura para salud y educación en tanto mantiene la aceptación de la administración. Los sindicatos están prohibidos en las plantaciones, aunque son legales bajo la constitución de Sri Lanka, en que un cuarto de su mano de obra (6,8 millones) está sindicalizada. Las jerarquías de género aseguran que las mujeres de las plantaciones no sólo sufren extrema aislación sino carencias materiales y económicas, y discriminación social. Mientras factores globales y locales complican aún más su situación, y los empleados de PALM tienen un entendimiento sofisticado de este análisis político, no surgió en principio en el diseño de la intervención organizacional de género. Al contrario, el foco estuvo en contratar más mujeres y crear una cultura más "género – sensible" dentro de PALM.

El trabajo nivel de las organizaciones y grupos de organizaciones debe nutrirse del conocimiento que elucidan las perspectivas de género e intereses en campos más amplios, como el desarrollo y la globalización económica, los derechos humanos y la seguridad de las personas. Esta conexión probablemente permita a los agentes de cambio 'ver' diferentes asuntos especialmente reglas institucionales discriminatorias y los factores que las perpetúan tanto a nivel local como en el contexto más amplio. Cooper sugiere que esta "creación de sentido"[18] ... *establece el marco para la toma de decisiones, se vuelve la base para pensar posibles futuros, y crea el contexto de comunicación para conectarse con otros*[19] . Para facilitar esta creación de sentido necesitamos construir mejores conexiones entre los activistas del cambio organizacional, los analistas de macropolítica, mujeres y hombres en las comunidades. Este trabajo es un reto, dado que las intervenciones organizacionales para el cambio siguen siendo poco entendidas y subvaloradas. Frente a la persistente creencia de que si conseguimos la política correcta, la implementación seguirá, el análisis institucional y el cambio a través de las intervenciones organizacionales no serán adecuadamente llevadas adelante.

Como aproximación institucional (opuesta a una del mainstream o sólo de cambio organizacional) no sólo nos empuja a ligar estratégicamente a las condiciones políticas, sociales y económicas mayores que dan forma a las vidas de hombres y mujeres sino también, cuidadosamente, dirigir nuestras intervenciones a cambiar las jerarquías relacionales y materiales que definen y los afectan en su vida cotidiana. Esto significa buscar nuevas colaboraciones (por fuera del desarrollo tradicional de las ONGs) que trabajen de cerca con el nivel comunitario para entender mejor los factores institucionales que dan forma a las relaciones de género, resaltan estructuras y procesos innovadores, y en los casos en que resulta relevante, la comprensión de la unión con la investigación.

Sin duda hay muchos ejemplos de los que tomar información. El escenario global ha sido testigo, recientemente, de la emergencia de nuevos y poderosos

[18] Sensemaking: Dar sentido
[19] Cooperider, Organizational Dimensions to Global Change.

actores[20] que están firmemente plantados en las realidades locales y montan la división entre lo micro y lo macro fácilmente. Como describe Batliwala, organizaciones como WEIGO[21] y Shack Dwellers International[22] han "creado nuevas formas de trabajo conjunto entre los actores de las bases, ONGs, otras instituciones públicas y privadas, académicos, investigadores, y agencias estatales y multilaterales" (Batliwala, 2002). Están reformando el discurso macro sobre temas que van desde el empleo en el sector informal, a la distribución cooperativa del agua, desarrollo de asentamientos e igualmente importante, soluciones prácticas para el bienestar y el empoderamiento de las mujeres.

Los discursos de apoyo y los agentes que generan tal apoyo son críticos para que el cambio tenga lugar. Los activistas del genero y del cambio deben trabajar en nuevas formas cooperativas con organizaciones comunitarias y de base, encontrar maneras de apoyar el trabajo del cambio estratégico y construir este nuevo conocimiento. La aproximación del cambio institucional nos ofrece nuevas vías para pensar las intervenciones para el cambio y como dar apoyo a la construcción de conocimiento a través de la praxis entre teoría y acción. Nos fuerza a planear estrategias para el cambio de manera que se tome en serio el análisis de los niveles de las conexiones de lo global a lo local en el contexto del cambio y en conseguir "que las instituciones en el desarrollo funcionen para las mujeres"[23]. Supriya Roy Chowdry sugiere, sin embargo, que a veces esto significa salir de la caja de la organización y ver fuentes más profundas de ausencia de poder a través de las luchas de movimientos[24]. Donde los inhibidores estructurales de las posibilidades de las mujeres de negociar intereses de género e identidades están tan severamente impuestos por los marcos organizacionales, pueden no suceder milagros y tendremos que ver otras maneras de enfrentar los temas de justicia e igualdad.

---

[20] Sirlatha Batliwala "Grassroots Movements and the International Public Policy" Hauser Center for Non Profit Organizations, Harvard University, March 2002, forthcoming in voluntas, International Journal of Voluntary and Non Profit Organizations.

[21] Women in the Informal Economy Globalizing and Organizing (www.wiego.org) Mujeres en la economía informal, globalizar y organizar.

[22] Internacional de habitantes de villas miseria

[23] Anne Marie Goetz, op. Cit.

[24] Ver Supriya Roy Chowdhury, "Behind Every Successful Woman" on women's experience in the panchayat system in Karnataka, Insight Essay, The Hindu, New Delhi, April 21, 2002.

El tiempo de la evaluación. Avances y asignaturas pendientes

Gloria Bonder[1]

1. Introducción

Han transcurrido más de dos décadas -e incluso tres, en los países desarrollados- de esfuerzos por integrar el enfoque de género en políticas, Organismos de la Mujer y diversos proyectos a nivel local, nacional e internacional. Pero ¿qué se sabe de sus resultados, de las estrategias metodológicas utilizadas, de sus principales logros y las dificultades más frecuentes? ¿Contamos acaso con lecciones aprendidas?

Este trabajo sistematiza diversas evaluaciones de experiencias muy variadas: desde Unidades de Género y/o Mujer, hasta organismos de financiamiento internacional y de cooperación. Indudablemente no están incluidas todas las iniciativas existentes a nivel global, pero sí muchas de las más significativas en términos de reflexiones suscitadas y aprendizajes realizados. De todos modos, sería muy auspicioso contar con una mayor cantidad de ejemplos de evaluaciones, sobre todo de países de América Latina y el Caribe, para apuntar a un uso más eficaz de los recursos y a una ponderación más realista de los sueños y expectativas depositadas en la integración del principio de equidad de género. Para, en definitiva, evitar el síndrome de "inventar la rueda".

Las evaluaciones que aquí se consignan son de muy diversa consistencia y amplitud. Pertenecen, además, a países sumamente disímiles, a juzgar por su modos de desarrollo y sus especificidades políticas, administrativas y económicas. Al dar cuenta de ellas asumimos que es en los contrastes (entre lo local y lo global; lo próximo y lo lejano; lo nuevo y lo no tanto) donde pueden extraerse los aportes más ricos para pensar las propias realidades latinoamericanas. No porque las enseñanzas sean trasladables mecánicamente a otros contextos, sino porque sólo "leyendo entre líneas" podremos descubrir y redescubrir aciertos y errores; avances y retrocesos; acuerdos y desacuerdos. Reflexiones y orientaciones de acción a futuro.

[1] Documento preparado para el seminario "Movimiento de mujeres, ciudadanía y políticas en América Latina", dictado en el marco del Departamento de Women Studies, Madison University, Wisconsin, USA, 2001.

2. La puesta a prueba del "mainstreaming"

Probablemente la evaluación más inclusiva fue la realizada por la Comisión Europea desde la Subdirección General para el Desarrollo[2]. Este informe revisa la experiencia de las Oficinas nacionales de políticas hacia la mujer en países en desarrollo de África, el Caribe y el Pacífico e incluye como material comparativo Chile y Filipinas.

Como se ha señalado en otros estudios, aquí también se destaca el importante cambio teórico y metodológico ocurrido en el enfoque desde los años 70, cuando las políticas estaban orientadas a la inclusión de las Mujeres en el Desarrollo, hasta los 90, momento en que la conceptualización de Género y Desarrollo planteó nuevas funciones y misiones en el Estado como agente de cambio socioeconómico y cultural.

El foco se deslizó de la inclusión de las mujeres al desarrollo, a la institucionalización o el "mainstreaming". Este último va más allá de la promoción de proyectos y programas para la mujer; apunta a la consideración de cuestiones de género a través de todos los sectores, Ministerios y Departamentos. Implica, por lo tanto, la transformación de las estructuras institucionales del gobierno y el Estado; y requiere una atención mucho mayor a los vínculos entre las Oficinas de la Mujer o el Género, y otras áreas de gobierno.

El informe mencionado afirma que donde más se nota cierto progreso es en las Oficinas que se establecieron recientemente[3]. Antes, éstas tendían a estar marginalizadas en "guetos" o en los sectores sociales dentro del Estado, mientras que en los últimos años se desplazaron paulatinamente hacia ubicaciones centrales en la toma de decisiones dentro de la burocracia, como los Ministerios de Planeamiento, Economía o la Oficina del Presidente o Primer Ministro.

En algunos casos, sin embargo, la retórica del mainstreaming de género no ha sido trasladada a la práctica y dichas Oficinas continúan desempeñándose dentro del viejo modelo asistencialista o de pequeños proyectos desligados de las políticas centrales.

Veamos a continuación cuáles son las principales limitaciones o problemas encontrados en este análisis desde el punto de vista político, institucional y financiero para el mejor desenvolvimiento de estos ámbitos.

a) Cambio conceptual en el discurso desde Mujer y Desarrollo a Género en el Desarrollo. Este cambio ha creado cierta confusión, por ejemplo, entre los objetivos sociales y de equidad y las necesidades estratégicas y prácticas. En muy pocos casos este discurso ha sido traducido a políticas claras. Además fue acompañado, con motivo de los avances de las mujeres y/o las crisis económicas, de un cierto retroceso ideológico contra el discurso de género, particularmente en aquellos lugares donde se piensa que los varones están perdiendo su posición en la sociedad.

---

[2] Bridget Byrne y Julie Koch Laier con Sally Baden y Rachel Marcus (1996): National machineries for women in development: experiences, lessons and strategies for institutionalising gender in development policy and planning. Institute of Development Studies, Brighton, Mayo.

[3] Recomiendo visitar el siguiente link sobre status de la mujer de Australia y observar su constitución y mandato http://www.osw.dpmc.gov.au/index.html

b) Falta de un mandato fuerte, débil compromiso en el más alto nivel y dependencia de financiamiento externo.

Todo indica que para ser efectivas estas Oficinas necesitan un status legal, preferentemente constitucional, y políticas con metas específicas y líneas claras de responsabilidad y monitoreo organizacional. Se requieren asimismo procedimientos efectivos de planificación y apoyo para que realmente estas políticas se traduzcan en prácticas concretas.

c) Roles conflictivos. Suele haber una tensión entre los roles de asesoramiento, advocacy, monitoreo e involucramiento directo en los proyectos. Cada uno de ellos, además, requiere diferentes capacidades y culturas institucionales. En general, esto lleva a una sobrecarga de actividades en el equipo, lo cual perjudica la tarea.

Suele existir cierta disociación entre el trabajo de advocacy a nivel central, generalmente influido por la agenda feminista, y quienes lo implementan en el terreno, los cuales tienden a estar mucho más orientados hacia las actividades asistenciales, de cuidado de la madre y el niño o de generación de ingresos.

Este informe recomienda, entonces, que si el mainstreaming de género es el objetivo real de la Unidad, el advocacy se convierte en un elemento vital para influir las políticas más amplias de gobierno y promover cambios legislativos. Recomienda fuertemente que cuando estos Organismos implementan proyectos lo hagan en conjunción con los Ministerios especializados. También reconoce el éxito que han tenido algunos proyectos pilotos de "demostración" innovadores, en algunas áreas donde los Ministerios no están trabajando o no tienen la *expertise* necesaria.

d) La inestabilidad en la ubicación institucional, que atenta contra el establecimiento de prioridades y mecanismos de influencia.

Cuando la estrategia es la de transversalizar suele ocurrir que estas Oficinas no tienen ubicación específica. Algunas se sitúan en un Ministerio o en cuerpo de asesoramiento central, en general dentro de la Oficina del Presidente o Primer Ministro, intentando de este modo influir en el proceso de planificación en todos los departamentos. En estos casos es probable que afecten a otros sectores. Tienen un perfil más alto, más acceso al financiamiento y conexiones más fuertes, por ejemplo con el servicio civil, pero también corren el riesgo de quedar muy dependientes de una o más figuras políticas claves y, muchas veces, fugaces.

Por el contrario, cuando forman parte de un Ministerio, suele pasar que deben competir frecuentemente por los mismos recursos con otras Unidades que representan sectores marginalizados, como por ejemplo los de Niñez o Juventud.

e) Escasez de financiamiento. La evidencia muestra que estas Unidades tienen pocos fondos y son vulnerables a recortes arbitrarios de presupuesto. Esto indica la falta de prioridad que se le da a los temas de género en la burocracia. Ello también incide directamente en los niveles y la calidad del personal, que tiende ha ser de muy poca experiencia. Por esta razón, muchas veces las Unidades tratan de concentrar actividades en proyectos altamente visibles pero de corto plazo, en lugar de promover iniciativas

menos visibles pero más orientados a la construcción de la institucionalidad y el desarrollo de la capacidad de *advocacy*, en el largo plazo.

Los países con problemas económicos no están en posición de financiar sus propias Oficinas de la Mujer y descansan fuertemente en el financiamiento externo. Como resultado hay una falta de compromiso y de control interno. Aunque el apoyo externo pueda ser imprescindible, la sugerencia es que esté auditado y vinculado a grupos de la sociedad civil que continúen haciendo lobby por recursos nacionales.

f) Resistencia burocrática. Intereses sectoriales y rivalidades entre Ministerios pueden conspirar en contra de la consideración de temas transversales. También la resonancia personal y política del género puede despertar resistencias de los oficiales de gobierno para examinar estas cuestiones.

g) Falta de autonomía. Los sectores políticos y las demandas de intereses del electorado pueden influir mucho sobre a quien se elige para ocupar los cargos dentro de estas Oficinas. Los Ministerios de la Mujer suelen estar atados a los intereses políticos de los partidos gobernantes, generalmente a través de sus alas de la Mujer o las familias gobernantes. Las mujeres Ministras con frecuencia son parientes de los Jefes de Estado de los gobiernos o de otras figuras políticas.

En este escenario estos organismos pueden convertirse simplemente en un vehículo para promover y legitimar al gobernante, por lo cual las relaciones con el movimiento autónomo de mujeres se tornan muy difíciles o imposibles.

3. Organismos estatales para promover la igualdad: estrategias y resultados

Durante los años 70 y 80 casi la totalidad de los países de Europa occidental crearon una unidad destinada a promover la igualdad entre los géneros. Los más avanzados fueron los países del norte de Europa donde el "feminismo de Estado" fue asumido formalmente por los gobiernos.

Si bien las evaluaciones demuestran ciertos resultados positivos sobre todo en la legislación, algunos investigadores han subrayado una problemática característica del funcionamiento de estas instituciones estatales.

Anne Holli (1996), en su análisis sobre el Consejo para la Igualdad en Finlandia[4], plantea con claridad que la lucha por la igualdad entre los géneros suele estar motorizada por ideas y objetivos radicales. Pero para lograr sus propósitos, señala, los organismos igualitarios requieren un mínimo de adaptación a la burocracia estatal y a sus prácticas, y ello es siempre difícil. En palabras de Holli, una política estatal para la igualdad deberá utilizar una estrategia de "judo feminista" que logre que los valores y normas de la burocracia se vuelvan en su contra para poder "aceptar lo inaceptable".

Veamos ahora cómo se expresan estos problemas a través de un análisis comparativo de estas instancias y sus políticas en cinco países europeos. El informe demuestra que su

[4] Holli, Anne Maria (1986): "Check-mating the state? Argumentation strategies in Finnish equality policies", NORA, *Nordic Journal of Women's Studies*, 4 (2), 83-96.

éxito, si bien relativo, tiene relación con los vínculos que establece con la sociedad, en especial con el movimiento de mujeres y con su capacidad de tejer alianzas con personas que actúan en las esferas de de toma de decisión.

Veamos cuál ha sido la experiencia de algunos de los organismos estatales europeos para la igualdad de la mujer[5]. (Ver cuadros en el **Anexo)**

Por su parte, un estudio reciente de ECLAC/CDCC sobre el Mainstreaming de Género en el Caribe permitió observar que en algunos países de esa región se lograron logros efectivos en el análisis del enfoque y la planificación de género a través del desarrollo de Organismos institucionales, como Comisiones y Comités Inter-Ministeriales. Tal es el caso de Belice, Guyana, St. Kitts and Nevis y Suriname, cuyos avances y obstáculos pueden observarse en el cuadro incluido en el **Anexo**.

4. El proceso del "empoderamiento transformador"

El informe "Engendering The Political Agenda: The Role of the State, Women's Organizations and The International Community" fue resultado de una iniciativa de International Research and Training Institute for the Advancemente of Women (INSTRAW). Presenta un interesante análisis sobre la dinámica de las políticas de equidad de género en los niveles nacional e internacional.

La pregunta principal que se formula este análisis es cómo las políticas públicas pueden incorporar el enfoque de género. Es decir, explora la brecha frecuentemente observada entre el apoyo formal hacia la igualdad de género pronunciado en la mayoría de los foros internacionales (como Naciones Unidas) y las realidades cotidianas de las mujeres, en las que se siguen experimentando formas de discriminación, además de un significativo vacío de poder. En este sentido, si bien varios Estados han firmado el Tratado de la CEDAW (contra toda forma de discriminación contra la Mujer), en muchos de ellos todavía no se han puesto en prácticas las recomendaciones establecidas. El informe explora los motivos de estos desajustes, así como las estrategias que permitirían revertirlos en el futuro.

En esta línea, los autores del informe sostienen que incorporar la perspectiva y los temas de género en la agenda política significa apartarse de las simples medidas formales de la igualdad de género, como es el caso, por ejemplo, de las que regulan la proporción de mujeres que pueden ser electas para ocupar cargos en las instituciones políticas. Por eso afirman que la equidad de género sólo puede lograrse mediante lo que llaman el "empoderamiento transformador". Esto es, un proceso a través del cual "las mujeres adquieren la capacidad de transformar las estructuras desiguales de poder basadas en la dominación masculina y reconducirlas hacia su propia emancipación y la igualdad entre los géneros".

En un ambiente político propicio, esta transformación les permitirían a las mujeres gozar de una porción de poder capaz de desafiar las estructuras patriarcales que las perjudican. No solamente en la medida en que podrían participar del mundo de la política, sino también asegurarse leyes efectivas referidas a la violencia doméstica,

[5] Pilar Ballarín (Universidad de Granada, España), Catherine Euler (Université de Leeds Metropolitan, Royaume-Uni), Nicky Le Feuvre (Université de Toulouse-Le Mirail, France) y Eeva Raevaara (Université de Helsinki, Finlande): "Introducción", en: Las mujeres en la Unión Europea.

mejores condiciones para su progreso económico y mayores derechos en materia de salud reproductiva.

Como parte de este análisis, el informe hace foco en tres estudios de caso: Rumania, Sudáfrica y República Dominicana. Los tres países pasaron por procesos de democratización política en los últimos años. Es interesante, por lo tanto, examinar el grado en que esta democratización permitió incorporar al género en la agenda política. Este proceso de inclusión del género en las políticas está condicionado por un conjunto de actores. El informe se concentra en tres: las agencias internacionales, los Organismos nacionales de la Mujer y los grupos e instituciones de la sociedad civil.

El informe indica que los actores internacionales (como las organizaciones financiadoras) juegan un rol importante en la promoción de la equidad de género. Sin embargo, su efectividad se debilita cuando las normas que propugnan no encuentran respaldo suficiente dentro de las sociedades en las que operan. Además, es frecuente que los gobiernos acuerden con la normas de equidad de género promocionadas por las organizaciones internacionales a fin de acceder a fondos pero, una vez obtenidos, carecen de mecanismos eficaces para implementar esas políticas.

Los Organismos nacionales de la Mujer también pueden jugar un papel relevante para impulsar la equidad de género. Para los autores del documento del INSTRAW, su efectividad está muy limitada por los magros recursos con los que suelen contar, así como por su paradójico rol como instancias críticas y, a la vez, integrantes del gobierno.

Señalan que los grupos de la sociedad civil que impulsan la equidad de género también constituyen componentes claves en el proceso de incorporación de este enfoque en la agenda política. Y esto no sólo porque pueden presionar a los parlamentarios a adoptar nuevas leyes sino porque procuran asegurarse de que los gobiernos dispongan de suficientes recursos para implementarlas. El informe advierte, sin embargo, que en varios países las organizaciones de mujeres son débiles y muchas veces susceptibles de ser cooptadas por los gobiernos. Una tarea crucial es, pues, encontrar vías para reforzar estas organizaciones.

El caso de Rumania es un ejemplo claro de cómo las buenas intenciones referidas a los derechos de las mujeres pueden fracasar en su intención de asegurar una equidad de género completa e integral.

El documento señala que durante la etapa socialista el gobierno rumano se comprometió formalmente con la igualdad de género. Sin embrago, falló en la toma concreta de medidas que permitieran convertir en realidad esos ideales. Del mismo modo, mientras se fomentaba la participación de las mujeres en política, las únicas que accedían a este derecho era las que estaban estrechamente vinculadas al partido dirigente. El INSTRAW observa que en este mismo periodo ningún otro grupo de la sociedad civil representativo de las mujeres pudo funcionar por fuera de las organizaciones oficiales del partido en el poder. Así, muchas mujeres se retiraron de la participación en la medida en que ella implicaba someterse al rígido control gubernamental.

Según los autores del reporte, durante la gestión socialista las mujeres alcanzaron numerosos beneficios. Los más remarcables fueron su inclusión incremental en el mercado de trabajo y en el sistema educativo. Con todo, advierten, el proceso de

obtención de estos logros fue muy desparejo. El gobierno les dio a las mujeres algunos nuevos derechos pero siguieron teniendo una limitada capacidad para promoverlos en sus propios espacios cotidianos y por sí mismas.

Desde el fin del comunismo, el gobierno rumano promulgó una serie de medidas referidas a la equidad de género. El informe observa, sin embargo, que muchas de ellas no estuvieron respaldadas por recursos suficientes ni claras orientaciones de implementación.

A criterio de los autores, un aspecto positivo del periodo de transición fue la apertura de espacios de formación en *advocacy* entre los grupos de mujeres. El fuerte crecimiento de estos grupos fue un factor importante, dicen, en la expansión de los derechos reproductivos en el país. Por contraste, señalan que durante el gobierno socialista se prohibió la práctica del aborto y se limitó el acceso a los anticonceptivos. Recientemente -se informa- organizaciones internacionales como USAID, varias agencias de Naciones Unidas, el gobierno rumano y numerosos grupos de mujeres han trabajado por revertir las políticas pronatalistas del gobierno socialista e incrementar la disponibilidad de servicios de planificación familiar.

La cuestión de los derechos reproductivos, entonces, es un ejemplo de cómo el enfoque de género ha ingresado exitosamente a la agenda política.

La problemática de la violencia doméstica, en cambio, no ha sido igualmente tratada. El informe observa que en Rumania se han tomado algunas medidas para encarar este tema, sobre todo en respuesta a la presión ejercida por las organizaciones internacionales. Sin embargo, la ley -excesivamente punitiva en su forma- carece por completo de previsiones que permitan su eficaz implementación.

Los autores del documento sostienen que el hecho de que esto se debe a la falta de interés público en torno a esta problemática. Argumentan que mientras la mayoría vea a la violencia doméstica como algo aceptable o como un problema exclusivo de los pobres, es poca la presión que se ejercerá a favor de la promulgación de una legislación más estricta. Al mismo tiempo, señalan que los intereses de la sociedad civil no es algo tenido suficientemente en cuenta. Es común, entonces, que los intereses de las agencias de financiamiento no estén sincronizados con los del resto de la sociedad. Resultado de ello es el fracaso, en Rumania, de la incorporación de los temas de género en la agenda política en lo que respecta a la violencia contra la mujer.

Ambas problemáticas -la violencia doméstica y los derechos reproductivos- muestran que la cooperación entre los tres actores mencionados al comienzo -los agentes internacionales, los nacionales y la sociedad civil- es clave para lograr cambios sustantivos.

De allí que el INSTRAW formule recomendaciones para cada uno de estos actores, a fin de incorporar la perspectiva de género en el discurso público. Para el gobierno nacional, por ejemplo, se recomienda que refuerce la capacidad de sus Oficinas de la Mujer nacionales con el objetivo de impulsar la igualdad de género en todo el sector público. Un paso en este sentido sería disponer de presupuestos más holgados para los mecanismos estatales de género.

Respecto de los actores internacionales, el informe recomienda que éstos adapten sus principios de equidad de género a los contextos locales, de modo que se vuelvan más acordes a los intereses de las distintas comunidades. Para el nivel de la sociedad civil, por su parte, las sugerencias van en el sentido de reforzar la capacidad de influencia del enfoque de la igualdad de género en el campo de las políticas públicas. Al respecto, entrenar a las mujeres en técnicas de negociación y *advocacy* podría ser una alternativa valiosa para en la línea del *empoderamiento*.

El último punto sobre cómo ayudar a las organizaciones de la sociedad civil es el más importante. En esta dirección se recomienda que los gobiernos incrementen los presupuestos que destinan a las Oficinas nacionales de la Mujer. Se señala, al respecto, que estos aumentos son más fáciles de conseguir cuando es la misma sociedad civil la que presión para que así ocurra.

Si bien hay otros actores que también juegan roles relevantes en los procesos que venimos describiendo, las instituciones intermedias constituyen la clave para lograr transformaciones sustantivas. Por eso, es fundamental buscar vías concretas de reforzamiento de estas instancias. Tan importante como esto es reconocer que la fuerza de cambio de estas organizaciones se ve potenciada cuando la opinión pública está de su lado.

Desafortunadamente, el informe no examina en detalle este aspecto de la incorporación del tema de género en las agendas. En efecto, un mayor análisis de estas dos áreas (instituciones intermedias y opinión pública) podría ofrecernos un panorama más claro sobre cómo integrar cabalmente la igualdad de género en los discursos y prácticas cotidianas.

5. El caso de la Comisión Sudafricana de Igualdad de Género: euforias y decepciones

El gobierno democrático de Sudáfrica, que llegó al poder en 1994, tenía una retórica feminista explícita. Los nuevos líderes prometieron dedicarse a revertir las desigualdades raciales heredadas por siglos de dominación blanca, pero también colocaron entre sus principales metas, la igualdad entre los géneros. En su discurso de asunción, el recién electo presidente Nelson Mandela convocó a su pueblo a la construcción de una democracia no racista y no sexista.

Ello dio lugar a la creación de nuevas instituciones dedicadas especialmente a combatir la desigualdad de género en cada nivel del gobierno. Su propósito fundamental era examinar las nuevas políticas del gobierno democrático y su impacto en las relaciones de género así como implementar estrategias tendientes a la equidad.

En 1996 fue creada la Comisión Sudafricana de Igualdad de Género, un notable experimento de intervención feminista en el Estado. Se trata de una institución independiente, financiada por el gobierno, y originalmente integrada por un equipo de feministas activistas y comprometidas con el cuestionamiento y la transformación de las bases de la inequidad de género.

Pese a este espectacular comienzo, cuatro años más tarde, muchas de las mujeres que ayudaron a construir la Comisión eran bastante pesimistas. Sus metas se habían vuelto poco claras, estaba inmovilizada por desacuerdos internos y desilusiones y aparentemente había alcanzado un "status quo".

Según un estudio realizado durante 1999 y 2000 por Gail Saidman este proceso es bastante frecuente en contextos sociales similares. Históricamente los movimientos sociales democratizadores prometen, cuando llegan al poder, dar a las mujeres mayor acceso a recursos y representación. Pero después de un tiempo dejan de hacerlo.

A partir de su análisis de la dinámica institucional de la Comisión y sus problemáticas centrales, Saidman llega a las siguientes conclusiones:

a) El funcionamiento de la Comisión se caracterizó por una manifiesta tensión entre sus integrantes debido a la necesidad de, por un lado, representar las voces del conjunto de las mujeres en la formulación de políticas estatales y, por el otro, movilizar a organizaciones en apoyo de las aspiraciones feministas. Es decir, de un sector de mujeres concientizadas.

Su propósito inicial fue representar los intereses de todas las mujeres en términos feministas. Pero ante estas dificultades algunas integrantes buscaron una estrategia más moderada, un perfil más pragmático, mientras que otras demandaban una mayor radicalidad. Ello originó conflictos en el grupo de "femócratas" que trabajaba en la Comisión, que fueron en aumento.

b) Otro de los problemas fundamentales tuvo que ver con un fenómeno que tiene relación con el origen del Organismo: la dificultad de incorporar a instituciones preestablecidas nuevas demandas y formas de funcionamiento. Como ha ocurrido en otros países, las feministas sudafricanas propusieron la creación de nuevas instituciones estatales que, supuestamente, representan mejor las voces de las mujeres y son capaces de transformar la dinámica que genera la desigualdad de género. Sin embargo, hubo muy pocos acuerdos acerca del perfil de estas nuevas instancias, más allá de ciertos consensos básicos.

Como corolario de su estudio, Saidman distingue tres tipos de institucionalidades en este campo, según los contextos sociopolíticos.

* La primera, propia de las sociedades desarrolladas, tiende a enfatizar la representación y la voz de las mujeres en el Estado, facilitando nuevos accesos a la construcción de políticas, a través de comisiones independientes o de la existencia de ombusdman u ombusdwoman.

* Las segundas son características de los contextos post-coloniales o de países en vías de desarrollo, en las que estos Organismos están más orientados hacia la movilización de mujeres, en procura de asegurar su participación en los proyectos de desarrollo nacional.

* Por último, en los países cuyos gobiernos han adoptado ideologías socialistas o centradas en el Estado, las Unidades de o para la Mujer han sido creadas para apoyar los

esfuerzos estatales, frecuentemente a través de programas especiales dentro del marco político estratégico general.

Según la autora, la Comisión Sudafricana trató de conciliar estas tres estrategias en conjunto: facilitar el acceso, la representación y la movilización. Ello originó una serie de **tensiones** sobre cuáles debían ser las prioridades, qué intereses de las mujeres sudafricanas se debían representar y de qué grupos de mujeres.

c) Como en otros países, aunque la Comisión Sudafricana despuntó con mucha energía, el gobierno tardó mucho en aprobar una legislación que le diera un status institucional, así como en proporcionarle un presupuesto propio. Ello expresa la ambivalencia de muchos políticos respecto de la equidad de género, a pesar de sus entusiastas declaraciones públicas.

Como indicamos anteriormente, la Comisión pasó por numerosos conflictos y tensiones internas que guardaban relación con las metas que se deseaba priorizar, pero también hubo conflictos personales, entre la Comisión y el staff y entre la Comisión y el movimiento de mujeres en un amplio sentido.

Hacia a mediados de 2000, la mitad del equipo y muchas integrantes de la Comisión habían renunciado o habían sido echadas en circunstancias que exacerbaron los conflictos en el movimiento de mujeres sudafricano.

Según Saidman estas disputas obedecieron a dos dinámicas estructurales y de difícil compatibilización que estuvieron presentes en el diseño inicial del Organismo, reforzadas por desacuerdos entre las activistas respecto del cuál debía ser el proyecto feminista en relación al Estado.

Las dinámicas se reflejaron en dos objetivos en tensión:

* representar los intereses de las mujeres en su conjunto dentro del gobierno

* hacer que las ideas y objetivos feministas fueran más conocidos y aceptables para la sociedad sudafricana, marcada por muy agudas diversidades y conflictos.

Estas diferentes estrategias entraron en contradicción. La representación de los intereses de las mujeres dentro de la institución estatal tenía una lógica y una direccionalidad distinta a la del apoyo a grupos de presión para movilizar un proyecto feminista cuya intención era la redefinición completa tanto de la feminidad como de la masculinidad y de las estructuras sociales.

Es interesante lo que plantea la autora en el sentido de que una de las principales tensiones estuvo relacionada con la imprecisión respecto de cuáles debían ser las necesidades de las "mujeres comunes" que esta Comisión debía representar frente a lo que las feministas consideraban que eran los programas y proyectos estrictamente sustentados en su ideología.

Por otra parte, la mayoría de las demandas de las mujeres sudafricanas, en aquel momento, estaban relacionadas con la falta de cuidados y prestaciones familiares y con el reclamo porque los padres no pagaban los montos establecidos por el mantenimiento

Instituto Nacional de las Mujeres

de sus hijos, lo cual dejaba a las mujeres muy desprotegidas, sobre todo a las más pobres. La Comisión no tenía capacidad jurídica para apoyar los casos presentados por las mujeres, lo que les impedía aliviar su situación de desprotección.

Según se desprende de esta investigación fue imposible armar una institución que realmente conciliara todas estas diferentes demandas y misiones. Hacia mitad del 2000, muchas académicas feministas y activistas de ONGs expresaron su sentimiento de insatisfacción y de abandono por la misma institución que habían ayudado a diseñar, criticándola abiertamente en los medios y en conversaciones privadas, indicando que el gobierno debería cerrarla o cortarle el financiamiento. Muchas de las integrantes que tenían vínculos con el feminismo internacional o círculos académicos renunciaron y volvieron a las universidades o trabajos no gubernamentales.

Esta historia dolorosa deja varias señales de alarma que habría que escuchar con atención.

6. Integración del enfoque de género en organizaciones de cooperación al desarrollo: el género "en la casa"

Sobre este tema, proponemos recuperar las opiniones de Carolyn Hannan[6], quien ha realizado una revisión de las estrategias desarrolladas desde la década del 80 a la del 90 en instituciones de cooperación internacionales para asegurar que integren políticas de equidad de género.
Su evaluación se concentra en las agencias de cooperación como SIDA (Swedish International Development Agency) y otras, las cuales han impulsado la creación de instituciones que, en los distintos países, lleven a cabo políticas de equidad de género.

Tras un exhaustivo análisis de lo ocurrido en las organizaciones de cooperación encuentra las siguientes **limitaciones**:

a) Operativas: existe una brecha importante entre las intenciones expresadas en los documentos y mandatos de políticas de equidad de género y el impacto real en las políticas de cooperación al desarrollo, en sus prácticas y resultados.

Hay también una escasa incidencia de las políticas de igualdad de género en la política global de desarrollo dentro de estas agencias, que limita su progreso efectivo. Según Hannan, avanzar en el mainstreaming en un programa determinado depende de haber logrado el mainstreaming de género en la política general de desarrollo. Sin embargo, la realidad muestra que la perspectiva de género no se considera aún de modo sistemático a lo largo del ciclo del proyecto-programa. Los procedimientos y documentos relativos a fases particulares en dicho ciclo muchas veces permanecen ciegos al género, del mismo modo que su resultados.

En esta misma línea, la autora advierte que la atención que se le da a la igualdad de género es todavía más descriptiva que operativa. Constata una debilidad en la definición de metas concretas, estrategias y objetivos mensurables.

---

[6] Consultora en Género de SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency) y miembro del OECD/DAC (Expert Group on Women and Development).

A pesar de la retórica del mainstreaming, generalmente los "temas de género" aparecen aislados, los análisis, perfiles, metodologías y a veces incluso la capacitación no están vinculados adecuadamente a esta estrategia, por cual su influencia en las políticas de desarrollo es débil. Esto contradice la evidencia de que la igualdad de género es un pre-requisito para y un indicador del desarrollo. Confirma, por el contrario, la falsa percepción de las mujeres como un grupo de interés especial que puede ser tratado separadamente. Verifica, asimismo, la impresión negativa, dentro del personal de las agencias, de que trabajar con género es un agregado más que una perspectiva que se integra en su trabajo normal y que puede proporcionarle importantes datos y logros que mejoren su labor.

En los últimos años existieron vaivenes políticos en relación a la concepción sobre igualdad de género. Por ejemplo, en cuanto a la prioridad del tema y el bajo nivel de los recursos asignados, lo cual indica una falta de compromiso real a pesar de los atractivos documentos de políticas.

Por último, Hannan advierte una cuestión significativa: muy pocos temas en la cooperación al desarrollo han estado sujetos a estos vaivenes. De ahí que lo más habitual es que haya problemas de continuidad y estabilidad que son componentes necesarios para elaborar estrategias, metodologías e instrumentos dentro de las agencias de cooperación.

b) Institucionales: la responsabilidad sobre el mainstreaming no está compartida dentro de las agencias, de hecho es una responsabilidad de una Unidad o de una persona particular. Aunque la retórica de las agencias hable de la importancia de la difusión de este enfoque dentro del conjunto de la organización, la realidad es que la atención que se le da al género está determinada por el compromiso personal de los técnicos que trabajan en ese tema.

Hay muy pocos mecanismos de *accountability* y pocos incentivos. Este tema tiene una baja prioridad entre quienes ocupan las más altas posiciones de decisión, por ello no se hacen desde ese nivel demandas de progreso. Los/as especialistas en género, dentro de las agencias, están en situaciones extremadamente vulnerables. Tienen muy pocos recursos, a veces bajos status, falta de personal, escasez de alianzas estratégicas, acceso inadecuado a información crucial y falta de vínculo con el nivel de políticas y gerencias. Pero la mayor limitación es que se les otorga la total responsabilidad por "temas de mujeres".

c) Vínculos entre las limitaciones operativas e institucionales: la dificultad para impactar la política total de desarrollo de la institución se relaciona con el débil rol que juegan en estos temas los sectores más altos de decisión.

Sin embargo, parecería que algunos cambios están apareciendo. Dado que, por ejemplo, las políticas generales apoyadas por las agencias tienden a un cambio hacia una perspectiva centrada en "la gente" y se focaliza cada vez más en los aspectos socio-culturales, existen más posibilidades de incluir cuestiones de género. Los intentos de vincular los niveles micro y macro y de sortear las brechas entre los temas socio-culturales y económicos también proporcionan mayor apertura para superar el separatismo de los temas de género.

Por ello habría que aprovechar las ventajas y oportunidades para organizar nuevas estrategias institucionales. Por ejemplo es vital desarrollar mayor cantidad de alianzas estratégicas, particularmente en relación con los niveles macro que deciden la política global de apoyo al desarrollo; y seguir insistiendo en la necesidad de integrar la equidad de género en todos los análisis, políticas y programas destinados al desarrollo.

En base a este diagnóstico Hannan recomienda a los especialistas en género de las agencias lo siguiente:

* Promover la designación de un número suficiente de expertos ubicados estratégicamente dentro de la organización, como para tener acceso a la información y lograr un impacto en procesos importantes, jugando un rol efectivo como consultores.

* Centrarse en influir el conjunto de la política destinada al desarrollo.

* Evitar, entonces, ejecutar proyectos pequeños y desempeñar, por contraste, roles de promoción y asesoramiento más que operativos, procurando que sean competentes y altamente calificados. Deben tener un mandato que evite que se tengan que mover en todos los frentes, como ha ocurrido en el pasado. El foco de su mandato debe estar en la promoción del trabajo y no en la acción concreta.

En palabras de Carolyn Hannan, sin estos cambios los especialistas de género continuarán luchando, una vez más, contra lo imposible.

7. La situación de otros organismos internacionales

Como mencionamos anteriormente, muchos organismos internacionales han asumido el mainstreaming de género como una línea estratégica dentro de su programación general. También en este tema, se cuenta con algunas evaluaciones. Entre ellas destacamos el análisis realizado por Millie Hafner-Burton y Mark A. Pollack sobre la Unión Europea (UE), el Banco Mundial (BM) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)[1].

De las tres organizaciones el PNUD tuvo un papel líder dentro de la comunidad internacional ligada al desarrollo al adoptar procedimientos y orientaciones para la integración del enfoque de género. El PNUD se caracteriza por ser una organización relativamente abierta y flexible pero de baja capacidad de implementación. Por el contrario, el Banco Mundial es una organización cerrada con una estructura consolidada y por tanto menos receptiva a las cuestiones de género. En consecuencia no es sorprendente que el Banco haya incorporado la política de mainstreaming más tardíamente y en parte como respuesta a la presión interna de su personal, entre el cual ya existían mujeres sensibilizadas y capacitadas en este enfoque.

El estudio que estamos presentando destaca la incidencia de una serie de variables claves para explicar cuándo, cómo y de qué forma este enfoque ha sido adoptado por la comunidad internacional vinculada al desarrollo. Estas variables, ya destacadas por la teoría sobre los movimientos sociales, se vinculan con la existencia de:

[1] Paper presentado en el Workshop sobre Mainstreaming Gender in the European Union organizado por la Universidad de Wisconsin, Madison, en octubre de 2000.

* oportunidades políticas

* estructuras de movilización

* marco estratégico

Las oportunidades políticas se relacionan con la visibilidad creciente de cuestiones de género en las agendas internacionales, aspecto que se ha generalizado. En cuanto al segundo aspecto, la estructura institucional del PNUD brindó un ambiente más hospitalario para quienes promovían el mainstreaming de género en la década del ochenta y el noventa y, por lo tanto, tuvo una aceptación más rápida.

Inversamente, el BM fue más resistente y tardó más tiempo en acoger el enfoque de WID (Women in Development) y luego el de mainstreaming, debido a que tradicionalmente ha estado más cerrado al movimiento de mujeres, más centrado en sus alianzas con las elites de poder económico y político, y cercano al modelo neoliberal de sus políticas.

Sin embargo, al haberlo adoptado como una política oficial hacia fines de los 90 y al tener una capacidad mayor de implementación, sus impactos concretos, según este informe, han sido superiores a los del PNUD.

Además de estas condiciones estructurales diferenciales, el estudio menciona la importancia de la actuación de los agentes individuales dentro de esas estructuras con capacidad de movilizar y de diseñar o presentar el mainstreaming de género en una modalidad o estilo que se ajuste a los marcos normativos y de cultura institucional dominantes en las organizaciones, como fue el caso del BM.

Como en otros estudios y documentos que venimos presentado, también éste concluye recomendando la necesidad de crear buenos indicadores y metodologías capaces de medir los efectos del mainstreaming de género dentro de las organizaciones y en todas sus políticas.

La **evaluación mensurable**, sobre todo en términos cuantitativos, parece ser una herramienta clave para asegurar la aceptación por parte de los sectores con mayor poder de decisión en las instituciones.

La sugerencia de las autoras es desarrollar instrumentos de evaluación que tomen en cuenta:

a) los **procedimientos** usados dentro de las organizaciones para el mainstreaming de género a través del ciclo de políticas

b) los **resultados operacionales**, en términos de políticas, programas y proyectos implementados

c) los **resultados de la política dentro de la institución**, es decir en cada uno de sus departamentos y en su personal, lo cual es mucho más difícil pero igualmente necesario.

El informe insiste en la necesidad de que las evaluaciones tengan en cuenta las oportunidades políticas, las estructuras de movilización y los marcos estratégicos como determinantes del éxito o fracaso en el mainstreaming de género. Por último, recomienda incrementar los estudios comparativos en este campo, para una mayor comprensión tanto de los condicionantes de progreso como de los obstáculos.

Los casos presentados llegan a conclusiones bastante similares y ofrecen un menú de factores que parece indispensable tener en cuenta. Sin embargo, hay que reconocer que todavía estamos "en pañales" en la evaluación de estas políticas, especialmente en América Latina. Ello significa un reto atractivo para quienes se están capacitando en este campo.-

ANEXO

EXPERIENCIAS DE ORGANISMOS ESTATALES EUROPEOS PARA LA IGUALDAD DE LA MUJER

FINLANDIA		
OFICINA	**OBJETIVO**	**DESEMPEÑO**
Consejo para la Igualdad (1972) Integrado por un Presidente y 11 miembros que representan la mayoría de los partidos políticos. La figura del Coordinador Nacional de Estudios de la Mujer proporciona información a investigadores, medios de comunicación y la población en general.	* Promover **temas de igualdad** a nivel de las autoridades, las distintas instituciones nacionales y locales, los representantes de las organizaciones del mercado laboral y otros grupos de interés. * Asegurar que los **aspectos de paridad** se tomen en cuenta en las reformas legislativas y en la administración pública. * Estimular **valores de igualdad de género** en todos los ámbitos de la sociedad y llevar a cabo investigaciones sobre su tema de acción. * **Ombudsman para la Igualdad** (Ministerio de Asuntos Sociales). Asegura la correcta aplicación de la Ley, puede solicitar informes a distintas autoridades y responsables de ámbitos laborales y a particulares que hayan sido acusados de prácticas discriminatorias.	**1987**: **Ley sobre la Igualdad entre Mujeres y Hombres**. Provee la igualdad de género, impide la discriminación y asegura buenas condiciones sociales para las mujeres en el ámbito laboral. Establece igualdad de oportunidades para mujeres y varones a nivel educativo y profesional. Abarca todas las esferas sociales, pero no puede interferir en cuestiones de vida privada o familiar, en las tareas de las Fuerzas Militares ni en actividades religiosas. **1992**: Se enmienda la Ley con el fin de prohibir la discriminación basada en el embarazo y la maternidad. **1995**: Otra modificación en la Ley establece: a) la necesidad de obrar en forma sistemática (por ejemplo, asegurar la representatividad equitativa de ambos géneros en entidades nacionales y locales); b) las empresas deben ayudar a que hombres y mujeres puedan conciliar la vida laboral y familiar. *Participa en los comités para la Igualdad de la UE, la OCDE, y Naciones Unidas*
FRANCIA		
Ministère des Droits de la Femme (1981)	* Difundir técnicas de **búsqueda de empleo** tanto en el aspecto informativo como legislativo. * Promover la **formación profesional**.	**1983**: Ley Roudy: promueve la igualdad en el contexto laboral. Establece que las empresas deben realizar informes anuales sobre la igualdad -de carácter no obligatorio- y a su vez ejecutar planes de acción para lograr la igualdad en los lugares de trabajo a través de medidas

	* Crear organismos para los **derechos de las mujeres** a escala regional y departamental para asegurar que la ejecución de la política igualitaria sea desarrollada en todos los niveles.	concretas. Los sindicatos obtuvieron el derecho de denunciar prácticas discriminatorias y participar en la elaboración de planes de acción y programas de formación para mujeres en el marco de las empresas. *Aunque fue una importante iniciativa, que ganó reconocimiento internacional, no tuvo gran impacto en la vida profesional francesa.* **1985**: Asciende a la categoría de Ministerio, lo que no significó mayor poder ni influencia debido a que la política económica del gobierno socialista no incluía cuestiones relativas a la promoción de la igualdad. *No tuvo un papel activo en la creación de puentes de diálogo y cooperación con las agrupaciones feministas (en su mayoría no apoyaban al Partido Socialista)* *La falta de coordinación entre los niveles nacionales y territoriales dificultó la ejecución de la política igualitaria en todos los niveles.* **1997**: Tras elecciones parlamentarias, el nuevo gobierno de mayoría socialista incluyó a muchas mujeres en importantes cargos ministeriales. Sin embargo, no se creó ningún ministerio separado para los derechos de la mujer.
GRAN BRETAÑA		
Comisión de Igualdad de Oportunidades (EOC) (1975) Organización Cuasi No Gubernamental (QUANGO): Independiente del gobierno a nivel formal pero financiado por él. Hasta 1991 funcionó desde el Ministerio de Interior, luego fue trasladada al Departamento para el Empleo.	* Garantizar la aplicación de la **Ley sobre la Discriminación entre sexos** (SDA), la cual dio lugar a la creación de esta Comisión. * Desarrollar una **estrategia coherente** para promover la igualdad entre los sexos a nivel de empleo, formación, y acceso a bienes y servicios.	**1975**: Ley sobre la Discriminación entre sexos (SDA): Los puestos de decisión no fueron ocupados por mujeres integrantes del Movimiento Feminista, sino por candidatos de partidos políticos y miembros de las asociaciones patronales o sindicales. *Adoptó formas burocráticas de acción y fue incapaz de diseñar una estrategia global para promover la igualdad. Las personas empleadas debían representar los objetivos de sus organizaciones lo cual las colocaba en muchos casos en posiciones distantes de los ideales del movimiento feminista* **Década del 80**: El Movimiento Feminista comenzó a participar más activamente, ya que contaba con organizaciones a nivel local. **Década del 90**: Las estrategias se basaron en la legislación igualitaria de la Comunidad Europea y en su participación en redes a nivel europeo.
NORUEGA		

Consejo para la Igualdad de Estatutos (1972) Integrada por representantes de las Uniones Sindicales, la Federación Patronal e Investigadores en estudios de la mujer. Ombud para la Igualdad entre Géneros y una Comisión encargada de recibir quejas	* Servir de nexo entre las autoridades, los distintos organismos y la sociedad. Se ocupa de todos los aspectos relativos a las mujeres y la igualdad de oportunidades.	**1979**: **Ley sobre la Igualdad de Status**: Su objetivo es impedir la discriminación de las mujeres en la vida laboral. Luego se incluyó la promoción de la igualdad entre los géneros en todos los sectores de la sociedad con la única excepción de las comunidades religiosas. *Las organizaciones feministas no tuvieron a ningún representante en el proceso de elaboración de esta Ley. Las funcionarias del Consejo lucharon para que existiera una legislación específica para las mujeres y medidas como el trato preferencial y el establecimiento de cuotas, pero la versión final no lo toma en cuenta, sólo recomienda "aplicar un trato igual a seres desiguales"* *El Partido Laborista apoyó la idea de que la ley regulara las negociaciones salariales, a fin de reducir las diferencias "irrazonables" entre el salario del hombre y de la mujer. Pero los representantes de la Confederación de Sindicatos se opusieron a esta iniciativa argumentando que el Estado no debía inmiscuirse en la libertad de negociaciones entre la mano de obra y el capital. La Confederación terminó aceptando el principio de "un salario igual para un trabajo con igual valor", introducido en el convenio de la OIT sobre la igualdad de salarios, pero sólo aceptó la comparación de salarios en el caso de quienes trabajan para un mismo jefe o departamento.* **Otras medidas igualitarias**: Legislación relativa al aborto; Establecimiento de Centros de crisis para mujeres maltratadas.

LOGROS Y OBSTÁCULOS DE LOS ORGANISMOS DE LA MUJER EN LOS PAÍSES DEL CARIBE

BELICE

OFICINA	OBJETIVO	DESEMPEÑO
Comité Temático Inter-Ministerial (dedicado la violencia doméstica) Compuesto por representantes de los Ministerios de Salud y Educación, la Corte de Familia, la Policía, la Organización Panamericana de la Salud (PAHO), los medios, algunas ONGs; y por la Comisión Nacional de la Mujer.	* Extender la preocupación por la violencia doméstica al conjunto de las oficinas y departamentos del sector público.	* Desarrolló un estudio sobre la efectividad de la Ley sobre Violencia Doméstica. El estudio se focalizó en la detección temprana y en la prevención de la violencia. * En todas las comisarías de la Policía se establecieron unidades de atención especial de situaciones de violencia familiar. También aquí y en los centros de salud se desarrollaron protocolos de recolección de datos. * Se implementaron módulos de entrenamiento en este tema destinados a trabajadores de la salud, docentes y policías.

GUYANA

OFICINA	OBJETIVO	DESEMPEÑO
Comisión Nacional de la Mujer Se estableció en 1996	* Desarrollar tareas de consultoría. * Supervisar el progreso del condición social de la mujer en el país. * Divulgar y hacer cumplir las recomendaciones	* Como parte de sus tareas de monitoreo y consultoría, el organismo desarrolló investigaciones en numerosas áreas críticas. * Los resultados de esas indagaciones fueron publicados y ampliamente difundidos entre los decisores de políticas y el conjunto de la sociedad

	de la Convención de Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).	* Se comprometió a proveer estrategias en áreas críticas dedicadas a las mujeres.
ST. KITTS AND NEVIS		
OFICINA	**OBJETIVO**	**DESEMPEÑO**
Gender Management Systems Este enfoque, desarrollado por el Commonwealth Secretariat, fue implementado en 1998.	* Incorporar transversalmente el mainstreaming de género en todas las dependencias del gobierno. * Integrar la meta de la equidad de género en todas las propuestas del sector público.	* Equipo de trabajo comprometido con el enfoque de género, con Secretarías en sectores claves y en los principales Ministerios para desarrollar políticas que operacionalicen la implementación del Gender Management System. * Se creó el Comité Inter-Ministerial de Género y Desarrollo como área de apoyo técnico y operativo al gobierno en su tarea de incorporar la perspectiva de género en todas las áreas de políticas. * Se capacitó especialmente al personal en la planificación descentralizada, la implementación y el monitoreo del mainstreaming de género y de las políticas desarrolladas transversalmente. * El Comité tiene la responsabilidad e promover la coordinación al interior del gobierno central a fin de asegurar la perspectiva de género en todos los procesos de formulación de políticas. * Puntos focales de género en cada Ministerio con mandato para proveer apoyo técnico al desarrollo de programas con sensibilidad de género. * El Consejo Nacional de Igualdad de Género, compuesto por una representación multisectorial de ONGs, fue creado para brindar información y asesoramiento a los Organismos Nacionales de la Mujer en la apropiación de la perspectiva y las metodologías de asistencia a las mujeres.
SURINAME		
OFICINA	**OBJETIVO**	**DESEMPEÑO**
Oficina de Género	* Propiciar la incorporación del análisis de género en las políticas públicas, a través de la puesta en marcha de un proceso de reflexión, investigación y documentación que atraviese tanto la formulación e implementación como la evaluación de políticas y programas.	* Para dar cumplimiento al objetivo institucional, se llevaron a cabo las siguientes tareas: recolección de información; reflexión; formulación de metas; planeamiento; implementación de actividades/advocacy; monitoreo; evaluación; redacción de informes y documentación de todos los pasos realizados.

PRINCIPALES OBSTACULOS DEL MAINSTREAMING DE GENERO EN EL CARIBE

* Relativa debilidad de los Organismos Nacionales de la Mujer
* Ausencia de compromiso político en torno al principio de la equidad de género
* Comprensión inadecuada del término "género", incluso en los espacios donde se constataron cambios de orientación (de Mujer en Desarrollo a Género y Desarrollo)
* Uso de "genero" como sinónimo de "Mujer". Esto llevó a que el género, en tanto herramienta analítica para desarrollar políticas, no fuera totalmente aceptado en esta region.
* Mientras que los Organismos fueron creados para desarrollar y coordinar políticas, estas unidades fueron cronológicamente vaciadas de personal y de fondos materiales. En la actualidad tampoco cuentan con recursos para llevar adelante las tareas asociadas la formulación de políticas y el asesoramiento externo.
* Otros problemas incluyen: falta de claridad sobre las funciones de los Organismos, incapacidad para obtener la cooperación de los responsables de los sectores claves de la economía; dificultad para desarrollar y/o mantener el monitoreo de los Organismos a fin de sumar vínculos con los sectores claves en la economía; tensión entre la asignación de recursos para el análisis de políticas y la formulación, por el contrario, de nuevas políticas (nunca totalmente evaluadas); la falta de conciencia y compromiso respecto de las problemáticas de género; la creciente percepción de que los varones son víctimas de la desigualdad de oportunidades; bajos niveles de poder y autoridad de los Organismos de la Mujer; y aislamiento respecto de las áreas de Planificación de los Ministerios debido a su excesiva orientación hacia la provisión de servicios.

Compilador "Secretaria de la Mujer" 59

El surgimiento de la *violencia doméstica como* problema público y *objeto de políticas*

Kathya Araujo
Investigadora, Programa Género y Políticas, Centro de Estudios de la Mujer

Virginia Guzmán
Subdirectora, Centro de Estudios de la Mujer

Amalia Mauro
Investigadora, Programa Género y Políticas, Centro de Estudios de la Mujer
vem@rdc.cl

En este artículo se analiza el proceso mediante el cual la experiencia de violencia doméstica llega a constituirse en Chile en tema de debate y en un problema público que se incorpora a la agenda institucional del Ejecutivo y del Legislativo, dando lugar a programas de prevención y servicios públicos de atención a la violencia y a la promulgación de una ley contra la violencia intrafamiliar en 1994. El análisis pone de manifiesto el carácter dinámico y complejo del proceso, cuyo curso y resultados no estaban ni podían estar determinados *a priori*. Los problemas públicos no existen por sí mismos como meros fenómenos objetivos, sino que son construidos por actores que se mueven en distintos escenarios, intercambiando y confrontando discursos que se sustentan en marcos interpretativos variados. En el proceso es posible distinguir diferentes fases, según las características y oportunidades ofrecidas por el sistema político e institucional, los distintos tipos de actores participantes, los recursos organizativos con que éstos cuentan, la estructura de los vínculos que establecen entre ellos y los marcos interpretativos que orientan lo que hacen los actores. Desde esta perspectiva, la elaboración de las experiencias de violencia como problema público es a la vez la historia de la constitución de las mujeres como sujetos sociales, de sus organizaciones, de sus estrategias para movilizar el tema en distintos contextos políticos y de la difusión de nuevos discursos y propuestas sobre las relaciones de género.

Instituto Nacional de las Mujeres

Compilador "Secretaría de la Mujer" 60

I

La construcción de problemas públicos

La construcción de problemas públicos es sustentada y movilizada por distintos actores que se vinculan entre sí en torno a un asunto que se transforma en su centro de atención, iniciativas y debates, conformando así un dominio político. Los actores se reconocen mutuamente como comprometidos con la formulación, defensa, negociación y acuerdo de una solución para dicho problema. Ellos entran, salen o permanecen, o transforman sus papeles y cambian de posición a lo largo del proceso, que cruza diferentes espacios sociales e institucionales.

En un ciclo ideal, una política se inicia con la tematización y problematización de una experiencia por distintos actores que la conciben como inaceptable. El paso siguiente es la elaboración del tema como problema público, para lo cual es necesario que se le defina, se planteen hipótesis sobre sus causas y se adelanten soluciones posibles. El ciclo continúa con su incorporación en las agendas institucionales.[1]

El ingreso del problema a la agenda institucional obliga a traducirlo a las distintas lógicas político-institucionales antes de que dé lugar a normativas legales, programas o servicios públicos. Como bien lo señalan Muller y Surel (1998, p. 57) 'los fenómenos sociales pasan por una serie de prismas que actúan como mecanismos de selección y modifican su naturaleza, la audiencia y el sentido de los fenómenos percibidos para hacerlos objeto legítimo de la acción pública'.

Según McAdam, McCarthy y Zald (eds., 1996), los movimientos sociales están condicionados por la influencia simultánea de las oportunidades que ofrecen el sistema institucional y político, los recursos organizativos y las dinámicas colectivas de los actores involucrados y los distintos marcos interpretativos que orientan sus comportamientos. Los factores señalados interactúan y se potencian entre sí, facilitando la emergencia y el curso posterior de los procesos sociales.

Según dichos autores, las oportunidades para la acción colectiva, así como su extensión y la forma que asumen, son estructuradas por el sistema político. Por otra parte, las estructuras organizativas formales o informales influyen de manera fundamental en la amplitud y formas que adquieren el intercambio y debate entre los actores y las acciones que éstos emprenden para movilizar los asuntos de su interés.

La combinación de estas dos dimensiones —oportunidades políticas y estructuras organizativas— ofrece una base estructural para la acción. Sin embargo, esta base es insuficiente si no va acompañada de esfuerzos estratégicos deliberados para construir una nueva visión compartida del mundo, con la convicción de que al actuar colectivamente con otros y otras es posible superar el problema. De esta manera se legitima y motiva la acción colectiva en torno a una experiencia o situación social considerada inaceptable.

Los nuevos marcos interpretativos están en relación de discontinuidad con los que en el pasado daban sentido a la situación. Para que se les acepte daban sentido en los principios y valores sociales existentes y más abstractos. Como veremos más adelante, la interpretación de la violencia contra la mujer como expresión de su posición subordinada en las relaciones de género necesitó de un nuevo marco interpretativo que hiciera referencia explícita a la discriminación de género. Sin embargo, la aceptación de la violencia como problema público parte de un consenso previo que afirma el respeto a la integridad física y a la dignidad humana.

Como es fácil suponer, los distintos esquemas interpretativos no son permanentes ni consensuados; compiten entre sí, acompañan o promueven conflictos entre los actores de un dominio político, avalan o desafían las interpretaciones hegemónicas y sugieren cursos de acción alternativos.

En la construcción del tema de la violencia doméstica como política pública en Chile, es posible diferenciar tres fases. La primera es la del surgimiento del proceso bajo un régimen dictatorial. La segunda es la constitución del problema por actores que se ubican preferentemente en la sociedad civil. La tercera es la institucionalización del tema de la violencia como asunto de política dentro del Estado, en un escenario

---

□ Este artículo se basa en los resultados de la investigación "El papel de las redes sociales en el acceso de la violencia doméstica a las agendas pública e institucional", realizada en 1997-1998 por Virginia Guzmán, Kathya Araujo, Amalia Mauro, Vicente Espinoza y Eugenia Hola, con el Fondo de Investigaciones para Estudios de Género del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT).

[1] La implementación de la ley y de los servicios da lugar a una nueva etapa en la que intervienen preferentemente actores institucionales y se transforman las características de las relaciones.

Compilation "Secretaría de la Mujer" 61

político diferente, marcado por la recuperación de la democracia y una participación más activa y comprometida de los gobiernos democráticos en las conferencias internacionales.

En la primera fase se generan las condiciones que permiten a las mujeres reunirse en grupos homogéneos en los cuales van a compartir y reinterpretar experiencias de alta significación vital, en un clima social que hace a las personas muy sensibles a la experiencia de violencia. En la segunda fase, las experiencias de violencia contra las mujeres, en particular de violencia doméstica, son construidas como problema, a la par que se construyen los sujetos sociales que movilizan el tema y las organizaciones que le dan sustento y fuerza social. En la tercera fase, el problema de la violencia doméstica se incorpora decisivamente al debate público y se inicia su institucionalización como objeto de política pública. La violencia intrafamiliar, nueva forma de conceptualizar la violencia doméstica, trasciende el dominio social construido en la fase anterior e incorpora nuevos actores institucionales y políticos, lo que altera las posiciones y funciones de los antiguos.

II

La emergencia del proceso

Como bien lo señala Pakman (1995, p. 296), los movimientos sociales y culturales suelen comenzar con un conjunto más o menos formalizado de conversaciones y prácticas sociales. Ellos "no suelen empezar un día a través de un acto ritual declarativo y fundante. Conversaciones y prácticas más o menos desordenadas, en ámbitos no necesariamente unívocos y, a veces, hasta contradictorios, empiezan a producir lenguajes para dar cuenta de cierto ámbito de actividades humanas. En algún momento, a partir de esos procesos y como parte de las conversaciones, se produce un acto reflexivo a través del cual esos grupos humanos se ven a sí mismos, definen un campo de intereses, formalizan sus preocupaciones y prácticas, sus lenguajes y sus estrategias, trazan un borde o una frontera alrededor de sí mismos, se proponen objetivos, distribuyen funciones, se fundan, en fin, a sí mismos, diferenciándose de otros".

Las condiciones para que la violencia doméstica se transforme en un problema público surgen paulatinamente desde finales de los años setenta.

En los primeros años del régimen militar la mayoría de la población se enfrenta a la violencia en sus diversas expresiones: atentados a la integridad física, persecuciones, autoritarismo, arbitrariedad, desempleo o pobreza, pérdida de espacios sociales de referencia. Como en el caso de las mujeres la represión adquiere una clara connotación sexual, la población se hace más sensible a la vulnerabilidad de las mujeres al abuso sexual.

La limitación de las libertades individuales y colectivas, así como la clausura de espacios preexistentes —partidos, sindicatos, asociaciones vecinales— crean un clima generalizado de temor e inhibición que dificulta la elaboración colectiva del trauma social que significa el golpe militar.

A finales de los años setenta la represión indiscriminada afloja ligeramente y desde la Vicaría de la Solidaridad y la Academia de Humanismo Cristiano[7] se estimula la conformación de nuevas organizaciones sociales, de círculos de profesionales y de colectivos de defensa de los derechos humanos. Ellos acogen y facilitan el encuentro entre personas que provienen de las antiguas organizaciones sociales y populares, militantes de partidos, sindicalistas y profesionales.

Las organizaciones de derechos humanos, las organizaciones populares y las organizaciones no gubernamentales (ONG), que se hacen cada vez más numerosas en los ochenta, se convierten en los puntos estratégicos desde donde se intenta reconstruir el tejido social. Para esta tarea cuentan con el apoyo de la cooperación internacional, que está dispuesta a sustentar

[7] La Academia de Humanismo Cristiano es fundada en noviembre de 1975 por el arzobispo de Santiago, Cardenal Raúl Silva Henríquez, como "una respuesta a la situación particularmente difícil en que se ha encontrado la comunidad intelectual chilena a partir del advenimiento del régimen militar en el país". Este había llevado a cabo la intervención de las universidades, lo que se tradujo en la expulsión de miles de profesores, estudiantes y personal administrativo, la supresión de carreras, modificación de planes y programas de estudios y la limitación del desarrollo de actividades de investigación, docencia y extensión. La Academia acoge a parte de estos profesionales en los diferentes Programas de Investigación, así como en los once Círculos de Estudios, entre los que se encuentra el Círculo de Estudios sobre la condición de la mujer (Academia de Humanismo Cristiano, sin fecha).

Compilador "Secretaria de la Mujer" 62

los esfuerzos emprendidos en Chile para recomponer los vínculos sociales destruidos por la dictadura.

Las energías bloqueadas por la violencia y la represión son recuperadas en estos ámbitos gracias al carácter afectivo-emocional de los vínculos que las personas gestan en su interior, y son orientadas a la elaboración colectiva de las vivencias traumáticas y a acciones para la sobrevivencia y la resistencia al régimen militar.

En torno a la Vicaría de la Solidaridad se estimula la creación de ollas populares, talleres productivos y otros colectivos a los que se integran mayoritariamente mujeres, en parte porque son mirados como neutrales desde el punto de vista de la lucha política y distantes de la confrontación que antecedió al golpe. Estas organizaciones se impregnan de las características de las experiencias de vida de estas mujeres y se adaptan en forma más flexible a sus ritmos y responsabilidades cotidianas. En ellas, las mujeres discuten temas que se refieren no sólo a la represión y la violencia política, sino también a su vida diaria. Desde allí empiezan a emerger los diferentes tipos de violencia a los que están sometidas, entre los cuales figura la violencia ejercida sobre ellas por sus cónyuges.

En estos primeros momentos se acepta que la violencia política ejercida sobre las mujeres adquiere un fuerte tinte sexual y en las nuevas organizaciones las mujeres conversan sobre sus experiencias de violencia doméstica. Empero, se está lejos de interpretar las distintas formas de violencia que ellas sufren como expresiones de un mismo sistema que privilegia a los hombres y subordina y resta poder a las mujeres. Existe una fuerte resistencia a unir bajo un mismo concepto la violencia doméstica y sexual contra la mujer con la ejercida por las fuerzas policiales, debido a que la violencia es interpretada básicamente como producto de las relaciones de poder entre las clases. Va a ser necesaria la articulación de nuevos marcos interpretativos con grupos de mujeres organizadas, así como el surgimiento de nuevas formas de organización, para convocar, movilizar y comprometer a las mujeres en la acción colectiva contra la violencia hacia la mujer.

Como han señalado Muller y Surel (1998), cualesquiera sean los motivos por los que un fenómeno social llega a *ser* percibido (aumento de su frecuencia o carácter inesperado de los acontecimientos, entre otros), es fundamental que los actores directamente interesados interpreten o definan estos hechos, elaborando explicaciones y construyendo relatos sobre los problemas vividos. Esta interpretación se sustenta no sólo en el empuje de la materialidad de los fenómenos sociales, sino que muy a menudo es posibilitada por la emergencia de nuevos patrones interpretativos acerca de la realidad social y/o humana.

En el caso del movimiento feminista y de mujeres, la formulación de nuevos marcos interpretativos surge de la relación entre integrantes del movimiento feminista internacional y organizaciones de mujeres dentro de Chile.

El exilio se constituye en el vínculo más importante entre las expresiones nacionales e internacionales del movimiento feminista y en un vehículo de difusión de nuevas ideas y formas de organización al interior del país. Las críticas experiencias compartidas por las mujeres que abandonan el país en su calidad de militantes de izquierda o como pareja de exiliados, obligadas a relacionarse con su pareja y familia bajo nuevas circunstancias, las hacen sensibles a las ideas que difunde el pujante movimiento feminista entre mediados de los años setenta y mediados de los ochenta en Europa y Estados Unidos. El repudio del movimiento feminista internacional a la dictadura militar chilena facilita el tránsito desde la lucha antidictatorial al cuestionamiento de la posición subordinada de las mujeres y combina el apoyo a la resistencia en Chile con la militancia en organizaciones de mujeres. Estos colectivos feministas, más flexibles y menos verticales que las organizaciones partidarias o gremiales, propician el establecimiento de relaciones más cercanas e integrales y proveen a sus integrantes de apoyo afectivo y psicológico. Todo esto favorece una nueva interpretación de sus experiencias de vida. Temas hasta ahora vistos como privados empiezan a reinterpretarse desde la perspectiva de la discriminación hacia la mujer y las desigualdades entre los sexos.

La creación en el país del Círculo de Estudios sobre la condición de la mujer en 1977 tiene suma importancia en la elaboración de nuevos marcos interpretativos y su difusión en otras organizaciones. Los orígenes del Círculo se anidan en las relaciones de amistad y cercanía política que se forjaron entre las mujeres que militaron en el pasado en los partidos de izquierda, en las organizaciones de derechos humanos y /o en las organizaciones de solidaridad con sectores populares. Las une además, en el momento en que éste se crea, una gran sensibilidad frente a la situación de subordinación y desventaja de las mujeres, y su interés por abrirse a las nuevas ideas que reinterpretan las relaciones entre los sexos. Por otra parte, la aceptación del Círculo dentro de la Academia de Humanismo Cristiano constituye un primer reconocimiento en los medios de oposición a la dictadura de que la situación

de la mujer puede ser considerada como tema de estudio y preocupación social.

El Círculo se integra a la red de organizaciones feministas que empieza a gestarse en América Latina y el Caribe desde el Primer Encuentro Feminista en la Región (Bogotá, 1981) y sus integrantes participan en los eventos internacionales sobre la mujer que tienen lugar a partir de la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (Copenhague, 1980). Asimismo, se constituye en el punto de llegada para las mujeres que vuelven del exilio. Sus miembros orientan su acción hacia otras mujeres, quienes son convocadas a integrar grupos de autoconciencia para que, de manera testimonial y con el apoyo de las otras, compartan las distintas manifestaciones de la subordinación y afirmen su voluntad y compromiso con la transformación de las relaciones de poder entre hombres y mujeres. Esta experiencia colectiva es fundamental para superar la tendencia individual a atribuir las experiencias dolorosas a circunstancias casuales o factores de índole personal.

La difusión de las nuevas ideas al interior de organizaciones como la Comisión de Derechos de la Mujer (CODEM), el Movimiento de Mujeres Pobladoras (MOMUPO) y las organizaciones de solidaridad de la Vicaría produce un vivo debate entre las mujeres que las han hecho suyas y el resto de los miembros de tales organizaciones. La interpretación de la violencia contra la mujer como una expresión extrema del poder masculino presente en todos los medios sociales, incluso entre las fuerzas de izquierda y los sectores populares, es considerada contradictoria con la prioridad acordada a las desigualdades de clase y, más aún, como un intento divisionista que distrae la atención de las mujeres del problema principal, la dictadura. En algunos casos, cuando el conflicto se agudiza, las mujeres que adhieren a las nuevas interpretaciones sobre la discriminación deben alejarse y formar sus propios colectivos.

En resumen, en esta primera fase confluyen distintos factores en el ámbito nacional e internacional. Estos van a generar las condiciones para el surgimiento de un nuevo movimiento social que reinterpreta la experiencia y situación de vida de las mujeres y sus relaciones con los hombres. Como hemos visto, la conjunción de las características del contexto político con los nuevos recursos organizativos, las dinámicas colectivas y los nuevos marcos interpretativos abonan el terreno para la aparición del movimiento contra la violencia doméstica. La disminución de la represión masiva e indiscriminada de los primeros años de la dictadura y el repudio y aislamiento internacional de ésta, junto con el apoyo internacional a las fuerzas de oposición, facilitan el surgimiento de nuevas organizaciones y dinámicas colectivas orientadas a apoyar la reconstrucción del tejido social y luchar contra la dictadura. Los nuevos marcos interpretativos que postulan la existencia de un sistema injusto de relaciones sociales genéricas permiten a las mujeres reinterpretar sus experiencias dentro de un nuevo sistema de desigualdad y comprometerse con el cambio de estas injustas relaciones de género.

III

La construcción del problema de la violencia doméstica y su inclusión en el debate público (1983-1990)

A partir de mediados de los años ochenta, el movimiento de protesta y resistencia social a la dictadura y los espacios de acción y participación contra el régimen dictatorial se amplían en forma gradual pero constante. En la lucha contra la dictadura se aplican distintas estrategias que cristalizan las diversas concepciones sobre el cambio y la recuperación de la democracia que tienen las fuerzas de oposición al gobierno y su particular apreciación de las correlaciones de fuerza en el escenario político.

En 1983, el movimiento social alcanza una gran visibilidad: es el año de las protestas y de la confrontación directa con el régimen. Pero tras el atentado contra Pinochet en 1986, esta estrategia cede paso a la negociación de los partidos en pro de salidas políticas a la dictadura. Ello da lugar a la convocatoria al ple-

Compilador "Secretaría de la Mujer" 64

biscito de 1988, en el que se decide el fin del régimen dictatorial y el advenimiento de un gobierno democrático dos años después. La resistencia contra la dictadura adquiere hacia fines de los ochenta un carácter más político, en el sentido clásico. Los partidos intervienen más activamente y cumplen su función tradicional de puente entre la sociedad y el Estado, y se constituyen en un lugar privilegiado para elaborar los problemas públicos que han de ser considerados en las agendas institucionales de los próximos gobiernos democráticos.

En la difusión e instalación del tema de la violencia doméstica como problema influyen los cambios que ocurren en el contexto político y social.

En los años ochenta la violencia doméstica, de ser un problema construido y movilizado por las mismas mujeres con la intención de hacerlo visible, frenarlo y dar respuesta a sus manifestaciones, pasa hacia el fin del decenio a disputarse un espacio en la agenda pública. Las nuevas oportunidades políticas que se abren después del plebiscito y la proximidad del retorno a la democracia facilitan su incorporación en esa agenda y también la participación de nuevos actores, que integran otros campos sociales y/o militan en los partidos políticos de oposición, en el debate sobre las causas del problema y las vías, privadas y públicas, para resolverlo.

Durante esta fase se construye un nuevo dominio político en torno a la discriminación de género, en el que participan distintas organizaciones, grupos y colectivos de mujeres que difunden un discurso diferente sobre la discriminación y promueven nuevas prácticas sociales para abordarla. El surgimiento de ONG feministas cumple un papel central. Su quehacer orientado a difundir nuevas ideas sobre la realidad de las mujeres y las relaciones de género, dentro de los estrechos espacios públicos que permite la dictadura, recibe el apoyo de la cooperación internacional, lo que contribuye a dar continuidad a las acciones emprendidas. Las ONG feministas establecen relaciones con mujeres de distintas procedencias, especialmente con aquellas que se encuentran en situación de desventaja —mujeres de medios urbanos populares, campesinos e indígenas.

Veamos de cerca este proceso. Alrededor de 1983 la construcción de la discriminación de género y la violencia doméstica como problemas sociales alcanza un umbral de visibilidad que permite reconocer la emergencia de una nueva preocupación colectiva; asimismo, posibilita la formulación de un nuevo marco interpretativo sobre la discriminación contra la mujer, y formas de organización más flexibles que favorecen el intercambio y debate entre mujeres.

En 1983 el Círculo de Estudios de la Mujer da lugar a La Morada y el Centro de Estudios de la Mujer. Asimismo, en 1984 el Servicio de Información y Comunicación de las Mujeres (ISIS) instala su sede regional en el país. A partir de mediados de los años ochenta surgen otras importantes ONG, como la Casa de la Mujer de Valparaíso (1987) y el Instituto de la Mujer (1988).

Dentro de este nuevo dominio político generado en torno a la discriminación va a perfilarse una nueva temática, la de la violencia doméstica, que vinculará a un conjunto de organizaciones y personas interesadas en denunciar y en dar apoyo psicológico y legal a las mujeres maltratadas. Las integrantes de este nuevo campo de preocupación comparten la convicción de que es necesario fortalecer a las mujeres violentadas, abrir espacios a sus dolores, deseos y expectativas, y organizarlas colectivamente como paso previo para transformar las relaciones entre hombres y mujeres. Es difícil distinguir el compromiso institucional del compromiso personal y militante, debido a que las instituciones y organizaciones activas en este campo están muy impregnadas de las características de sus integrantes.

El campo social conformado en torno a la violencia se sustenta, entonces, en la existencia de un dominio político mayor. La relación entre ambos es compleja y se transforma a través del tiempo. El dominio político de la discriminación de género proporciona un marco interpretativo para las acciones contra la violencia. Permite, además, que ésta se entienda desde una perspectiva más sistémica como violencia contra la mujer —tal como es denominada al comienzo de esta fase— y no simplemente como casos de mujeres maltratadas y golpeadas. Propone al mismo tiempo un nuevo modo de abordar la violencia a partir de los principios de autoconciencia y de la elaboración colectiva de las experiencias dolorosas como parte de los procesos de sanación. Asimismo, ofrece un tejido de relaciones y vínculos entre organizaciones y personas de los que harán uso quienes se comprometen con esta problemática.

Pero este dominio político mayor tiene a la vez otras prioridades y exigencias para su propio fortalecimiento. Asimismo, las energías y el tiempo dedicados a la lucha contra la dictadura desvían la atención del problema específico de la violencia doméstica. Por ello, las personas comprometidas con este problema deben hacer esfuerzos por atraer la atención y conci-

tar apoyo a sus acciones. En buenas cuentas, deben generar su propio público entre las personas e instituciones integrantes del dominio de la discriminación genérica. Su tarea es facilitada, en un primer momento, por el hecho de que la diferenciación del problema y su tratamiento tienen una gran importancia para el conjunto del movimiento de mujeres, ya que el tema crea y fortalece vínculos entre mujeres de distintas procedencias sociales: de sectores altos, medios o populares, profesionales, activistas o amas de casa. Compartir las experiencias de violencia en sus distintas expresiones les permite a todas ellas superar las barreras sociales y debilitar cualquier reticencia ante una posible imposición de ideas de un grupo sobre otro.

Inicialmente se integran a este campo mujeres que han llegado al tema por diferentes caminos, no siempre excluyentes entre sí, pero cuyo denominador común es la cercanía afectiva al problema. Cercanía que se genera ya sea por haber sido testigos en la infancia de la violencia ejercida sobre sus madres o por haberla sufrido en carne propia en sus relaciones de pareja o por el contacto con las experiencias de violencia padecidas por otras mujeres. A todas las une un sentimiento de frustración e impotencia que se torna en fuente de energía una vez que encuentran una oportunidad de elaboración y descarga colectiva. La llegada de religiosas extranjeras feministas resulta fundamental para la toma de conciencia de la importancia de abordar el problema. Al mismo tiempo, dada la legitimidad de la Iglesia en esos años, significa un gran estímulo para que las mujeres maltratadas se organicen y participen en este campo social.

Como lo muestra Valente (1994), la asimilación de nuevas ideas que suscitan polémica se ve facilitada cuando personas con prestigio social las hacen suyas. Para aceptar nuevas ideas, las personas no se fían sólo de sus opiniones sino que también consideran las de sus próximos y las de quienes cuentan con mayor ascendencia en su entorno social. De este modo reducen el grado de incertidumbre que conlleva su adopción.

Las organizaciones y personas cumplen papeles diferenciados en el dominio de la violencia doméstica, lo que fortalece el quehacer de cada una de ellas.[3] Algunos grupos se especializan en las tareas de difusión y sensibilización a través de campañas. Otros se encargan de promover la organización de las mujeres en sectores populares. Algunas instituciones proveen servicios de apoyo y, finalmente, existen también organizaciones y personas que se ocupan de generar conocimiento e información acerca del problema.

Tampoco existe un solo tipo de figura relevante. Los distintos tipos de liderazgo se suman en el proceso de configurar el problema de la violencia doméstica, difundirlo a nuevos espacios y generar la fuerza social para sustentar su tarea. Algunas figuras son líderes indiscutibles por su capacidad de interpretar, definir y redefinir el significado y los alcances de la violencia doméstica desde nuevas perspectivas y a partir del análisis de la experiencia acumulada. Otras destacan por su capacidad de articular mujeres de distintos sectores y de desplazarse fluidamente entre organizaciones e instituciones. La importancia de algunas otras radica sobre todo en sus vínculos con otros espacios públicos, como el de los derechos humanos o el de la resistencia política, por ejemplo. Otras, son reconocidas por su asertividad, energía, capacidad de trabajo y dedicación.

Las iniciativas y la comunicación surgen desde distintos puntos, conformando una red comunicacional alrededor de la violencia doméstica en la que participan diversas organizaciones de mujeres, feministas, colectivos de sectores populares y otras de carácter más político-partidario.

La calidad y frecuencia de los vínculos entre quienes integran esta red dan lugar a una estructura de relaciones densa, flexible y horizontal, lo que facilita la comunicación y la asimilación de nuevos marcos interpretativos y la generación de consensos. Esta red se caracteriza además por el clima (sentimiento y mística) de solidaridad, confianza (vínculos afectivos) y cooperación en busca de un fin común.

La frecuencia e intensidad de los vínculos propician, por otro lado, un cambio en la definición subjetiva de la realidad cotidiana de las mujeres. Los grupos que ellas integran y las comunicaciones cara a cara constituyen la base social necesaria para reafirmar los nuevos sentidos y definiciones sobre la violencia (véase Berger y Luckman, 1968). No obstante, las características de los vínculos tienden a cerrar este espacio so-

[3] Destacan en este campo organizaciones feministas con orientación política y movimientista (La Morada, La Casa de la Mujer de Valparaíso, entre otras); organizaciones dedicadas a la difusión de información, a la capacitación y al apoyo para la constitución de redes (ISIS, La Morada); movimientos destinados a influir en el ámbito político (Movimiento de Mujeres por el Socialismo, Concertación de Mujeres por la Democracia); organizaciones abocadas a entrelazar mujeres de diferentes sectores sociales (Colectivo Chile-Canadá, La Morada, por ejemplo) y otras, finalmente, dedicadas a la difusión de los derechos de las mujeres (ISIS) y a la articulación de los diversos actores (Movimiento por la Emancipación de la Mujer Chilena).

Compilador "Secretaria de la Mujer" 66

bre sí mismo al permitirle crecer casi exclusivamente hacia mujeres que experimentan o han experimentado situaciones de violencia. Si bien este sería un rasgo positivo al iniciarse la consolidación de un dominio político, puede convertirse en un obstáculo cuando se trata de abrirse a otros sectores y actores. El contexto político de la dictadura contribuyó por cierto a este enclaustramiento y a oscurecer la posibilidad de demandar apoyo o responsabilidad sobre el tema a otros actores o movimientos sociales, y menos aún a la institucionalidad pública.

A partir de 1987, el panorama político nacional cambia paulatinamente. En torno a las numerosas ONG se genera un espacio de discusión pública compartido por las distintas fuerzas que se oponen a la dictadura y luchan por la democratización del país. Se convoca a diversas iniciativas ciudadanas, entre ellas la Asamblea de la Civilidad, que precede a la conformación de la Concertación de Partidos por la Democracia y en la cual las mujeres participan planteando sus propias concepciones y demandas.

La preparación del plebiscito de 1988 y la participación en él amplían este espacio de debate público gracias a la convergencia de distintos discursos en un escenario común. La constitución de la Concertación de Partidos por la Democracia permite también intercambiar concepciones e interpretaciones sobre la realidad del país y los problemas urgentes que es necesario abordar. Y la reincorporación de las feministas a los partidos de izquierda facilita el acceso de los planteamientos sobre la discriminación femenina y la violencia doméstica a los espacios político-partidarios recuperados.

En este escenario, feministas independientes y militantes forman la Concertación de Mujeres por la Democracia, que en sí misma refleja tanto el esfuerzo de las mujeres por poner en los espacios públicos los problemas que se derivan de las relaciones de género vigentes, como el grado de visibilidad que han adquirido las mujeres como sujetos políticos. La Concertación de Mujeres genera un nuevo y más amplio campo de confluencia, donde se encuentran distintos marcos interpretativos de la realidad de las mujeres. Pese a que muchas de las integrantes se reconocen y son reconocidas por sus ideas feministas (alrededor del 50% del Consejo de la Concertación de Mujeres) un porcentaje igualmente importante todavía se acerca al tema de las mujeres desde su especialización profesional o por el interés de su partido por acceder a una nueva base social.

Las activistas del tema de la violencia doméstica acceden indirectamente a la Concertación de Mujeres a través de las líderes más destacadas del dominio político de la discriminación de género. Sin embargo, su incorporación a la recientemente creada Red Latinoamericana y del Caribe contra la Violencia Doméstica y Sexual las dota de un nuevo espacio público internacional que las hace más visibles, les da protagonismo y les permite priorizar la violencia doméstica sobre otros temas también promovidos por las feministas.

El establecimiento de la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual (REDCHVD) va a significar, por su parte, una mayor institucionalización de la coordinación entre las organizaciones y personas activas en este campo. Por último, la realización de un encuentro internacional sobre la violencia contra la mujer en Conchalí no sólo expone el tema a la opinión pública sino que hace evidente la estrecha ligazón entre las acciones nacionales e internacionales.

La relación entre quienes integran el campo social de la violencia —en especial entre las profesionales y expertas y el grupo de mujeres de sectores medios y populares—, aunque sigue siendo fluida, encierra algunas tensiones. Al final de esta fase, las activistas no profesionales y de sectores urbanos populares comienzan a perder visibilidad e influencia frente al conocimiento experto de las profesionales y de las militantes de partidos. Por otra parte, muchas de quienes se habían definido básicamente por su pertenencia a movimientos u organizaciones sociales afirman también su militancia partidaria. De esta manera, el movimiento social con inspiración colectiva poco a poco deja de ser el principal actor en la tarea de llevar el tema de la violencia doméstica a los espacios públicos.

En este nuevo escenario social y político, el debate con otros actores va a enriquecer y hacer más complejas la definición y las posibilidades de acción frente a la violencia. La ampliación del debate público y la experiencia acumulada en años anteriores propician y a la vez expresan transformaciones en la comprensión de la violencia doméstica y las estrategias propuestas para abordarla.

En sus inicios, la violencia doméstica es interpretada como una expresión, la más extrema, de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres. Dentro de esta interpretación, los grupos de autoconciencia y autoayuda se constituyen en la estrategia principal para abordar esa violencia. Ellos permiten compensar la vulnerabilidad psicológica de las víctimas, quienes pueden no sólo empezar a comunicar una experiencia vivida largo tiempo en silencio, sino tam-

Compilador "Secretaría de la Mujer" n/

bién dejar de ser víctimas pasivas e impotentes para sentirse protagonistas de sus vidas dentro de un proyecto colectivo que las une a otras mujeres. El enfrentamiento con la violencia es concebido, entonces, como asunto de las propias mujeres cuya solución depende en gran medida de la organización y fuerza que ellas generen.

Poco a poco, sin embargo, va quedando claro que no todas las mujeres que sufren violencia pueden transformarse en militantes del movimiento y que es necesario contar con servicios de atención individual a las víctimas, ojalá en cantidad y calidad suficientes, implementados desde el Estado. También se hace claro que tomar conciencia del problema no lleva necesariamente a modificar los comportamientos y actitudes, lo que muchas veces exige un apoyo más especializado y trasciende por ello la pura voluntad de cambio. Psicólogas feministas ponen en evidencia la complejidad y densidad del problema y muestran que en la configuración de las situaciones violentas intervienen, aunque con distinto poder, hombres y mujeres. La reiteración de este tipo de situaciones, pese a los mayores niveles de conciencia de las mujeres, ayuda a una interpretación más sistémica y dinámica del problema y abre un mayor espacio a la intervención de profesionales feministas en dos campos específicos, el legal y el psicológico.

Por otra parte, para que el tema de la violencia doméstica llegue a ser considerado problema público necesita abrirse paso y encontrar un sitio en el discurso sobre la violencia surgido de las fuerzas de oposición al régimen militar. Este propósito se logra al marcar las similitudes que unen la violencia doméstica con la violencia general; pero al hacerlo se desafía a la vez la versión hegemónica en este campo sobre las causas de la violencia, al mostrar que no enraíza exclusivamente en la lucha de clase sino también en las relaciones sociales desiguales entre hombres y mujeres.

La mayor visibilidad alcanzada por las mujeres gracias a las nuevas organizaciones y dinámicas colectivas va acompañada desde temprano por la generación y difusión de conocimientos a fin de develar la existencia, magnitud y consecuencias de la violencia doméstica y afirmar su carácter de problema público.

Las acciones sociales y políticas que se emprenden son avaladas desde el principio por el resultado de estudios sobre el tema en el país o en el extranjero. Asimismo, el crecimiento continuo de la demanda de atención por parte de las mujeres afectadas muestra no sólo la magnitud del problema sino también la fuerza social que encierra esta demanda.

Los cambios en la comprensión de la violencia doméstica y las nuevas oportunidades políticas favorecen la ampliación de las estrategias propuestas para enfrentar el problema: incorporación del tema en las agendas de los partidos políticos y en las institucionales, negociación con las fuerzas políticas de la Concertación y con el futuro gobierno, promoción de reformas legales e implementación de servicios públicos para abordarlo. Esto exige que la problemática pase por el filtro del conocimiento experto y de los códigos político-partidarios.

En síntesis, durante estos años la violencia doméstica emerge como un tema social y pasa poco a poco a disputar un espacio en la agenda de los problemas públicos.

En sus inicios, el proceso se caracteriza por la incorporación constante de nuevos y variados grupos de mujeres articuladas fuertemente entre sí, lo que permite el crecimiento y fortalecimiento de un dominio político. La ampliación de las oportunidades políticas favorece la discusión más abierta de las agendas públicas y las futuras agendas institucionales y exige de los actores que han configurado la violencia doméstica como problema el aprendizaje de nuevas lógicas, a la vez que presiona por el cambio o sustitución de algunos grupos y líderes. Al final de esta fase, el movimiento de mujeres se abre a nuevos espacios y establece vínculos con actores procedentes de otros dominios políticos, lo cual facilita la difusión del tema más allá de su ámbito inicial.

Compilador "Secretaria de la Mujer" 68

IV

La institucionalización del problema de la violencia doméstica en el Estado

Con la recuperación de la democracia el escenario político cambia y se acrecientan decisivamente las oportunidades de difusión y debate de las nuevas ideas gestadas en distintos campos y frentes sociales: las mujeres, los derechos humanos, los problemas indígenas y los jóvenes. Se establece un nuevo tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil que va a dar lugar a la creación de nuevos espacios de interlocución entre actores estatales, políticos y sociales.

La Concertación de Mujeres por la Democracia presenta al nuevo gobierno una agenda de género y propuestas precisas sobre cómo abordar los problemas derivados de las posiciones de desigualdad que comparten las mujeres. Solicita un nuevo mecanismo institucional responsable de coordinar las políticas desde la perspectiva de género —el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)— y propone que un número mayor de mujeres acceda a puestos de autoridad.

El triunfo de la Concertación abre igualmente el Estado a personas que en su pasado reciente militaban en la oposición y desarrollaban parte de su quehacer en alguna ONG u otras organizaciones de la sociedad civil, las que se convierten en una importante cantera de profesionales y funcionarios para el gobierno central y algunos gobiernos locales, situación que es especialmente notoria en las instituciones recién creadas. Este desplazamiento de algunos de los actores que en la sociedad civil concibieron y construyeron nuevos problemas públicos se convierte así en un mecanismo de suma importancia para permear la institucionalidad estatal y diseñar políticas para abordarlos.

En estas circunstancias, los dominios políticos surgidos en décadas pasadas se transforman, tanto por el tipo de actores que participan como por las relaciones que establecen entre sí. A ellos se integran actores procedentes de otros campos sociales y políticos, autoridades y funcionarios estatales.

En el caso específico de la violencia doméstica, muchas de las mujeres que desempeñaban un papel central en la fase anterior ingresan al SERNAM o pasan a formar parte de iniciativas pilotos dentro del gobierno, a nivel central o local (por ejemplo, en centros de atención a mujeres víctimas de violencia y oficinas de la mujer). Asimismo, son otros los actores que adquieren mayor relevancia y poder de decisión: el SERNAM, la Comisión Interministerial de Violencia Intrafamiliar, el programa de igual nombre del SERNAM, y quienes integran los centros creados para atender a mujeres maltratadas. Los primeros de ellos se instalan en las municipalidades de Conchalí, Santiago, Huechuraba y El Bosque.

Los nuevos actores institucionales, políticos y sociales que se incorporan se encuentran comprometidos con el tema desde posiciones institucionales e ideológicas más amplias que en el pasado. De allí que los lazos que unían principalmente a mujeres de las ONG con mujeres de organizaciones sociales y en menor medida con feministas de partidos, se desplazan hacia un nuevo eje: la interacción del Estado y la sociedad civil. Los actores de la sociedad civil se vinculan con los institucionales, en particular con el SERNAM, la Comisión Interministerial contra la Violencia Intrafamiliar y algunos municipios, básicamente a través de la REDEMUJ.

La REDEMUJ cumple un papel fundamental dentro de esta nueva estructuración del dominio social de la violencia doméstica. Representa la continuidad directa de las concepciones, interpretaciones y sentidos construidos en la década anterior. Es, además, el punto de articulación con el movimiento internacional contra la violencia y, por ende, un lugar de recepción de nuevas ideas y propuestas, y sigue sustentándose en el actuar conjugado de ONG y organizaciones populares. Postula, asimismo, la importancia de la autonomía organizativa, política e ideológica de los actores sociales frente a los intereses institucionales (por ejemplo, todo miembro que ingrese al gobierno debe retirarse de la red para no mellar su perfil independiente). Sin embargo, la actuación de la REDEMUJ hoy es diferente a la del pasado: organiza de manera más formal las relaciones entre sus diversos miembros y da prelación a los vínculos con actores políticos y estatales a fin de promover políticas.

La prioridad que otorga la REDEMUJ a la aprobación de una ley y a la implementación de servicios para mujeres maltratadas modifica la posición de los anti-

guos actores dentro del dominio social de la violencia. Dado que ahora el problema social debe pasar por el tamiz de los conocimientos especializados antes de que se le institucionalice, las posiciones centrales de la RED OVIV dejan de estar ocupadas por el binomio mujeres de sectores medios y mujeres populares, quienes ceden su lugar a profesionales feministas expertas en los temas legales y de servicios. Esto acentúa las tensiones entre quienes integran este dominio. Las promotoras de las organizaciones populares se sienten desplazadas ante el peso adquirido por las profesionales.

Por su parte, el establecimiento de la Comisión Interministerial de Violencia Intrafamiliar, creada por el Ejecutivo en 1992, encabezada por el SERNAM e integrada por representantes de distintos sectores de gobierno —ministerios de salud, justicia, educación, relaciones exteriores, interior (Carabineros), Secretaría General de la Presidencia e Instituto Nacional de la Juventud— permite abrir espacios dentro del Estado para la discusión de esta nueva problemática. Al SERNAM le corresponde la tarea de persuadir y convencer a los distintos sectores de la urgencia y pertinencia de abordar el tema y facilitar su traducción a los códigos de cada uno de ellos. La invitación a la RED OVIV para participar en la Comisión mencionada expresa la voluntad del SERNAM de mantenerse vinculado con la sociedad civil y de aumentar su fuerza y poder de persuasión frente a los otros sectores.

La Comisión Interministerial de Violencia Intrafamiliar da a sus integrantes la posibilidad de intercambiar y modificar sus concepciones sobre la violencia y las relaciones de género, discutir la responsabilidad que le cabe a su sector en la tarea de prevenir y tratar su ocurrencia e identificar los recursos que es posible derivar al programa contra la violencia implementado por el SERNAM. La presencia de la RED OVIV desempeña un importante papel en el logro de estos propósitos, ya que puede pronunciarse sobre el sentido de la violencia con libertad e independencia de las lógicas sectoriales y analizarla desde el marco interpretativo de la discriminación de género.

En síntesis, el proceso de institucionalización del problema de la violencia doméstica dentro del Estado es impulsado en sus inicios básicamente por personas ya comprometidas con el tema, quienes movilizan sus redes personales para motivar acciones de carácter institucional. La RED OVIV es el interlocutor más válido y representativo de los intereses de las mujeres en este tema frente al SERNAM, el gobierno y el parlamento y actúa de puente entre el movimiento preexistente contra la violencia hacia la mujer y las nuevas instancias estatales involucradas.

La homogeneidad y consenso en las concepciones, valores y orientaciones que caracterizaban al dominio social de la violencia en los años ochenta se han debilitado, lo que presiona a favor de acuerdos más específicos, o con sentidos de carácter más general y abstracto en los que se diluye la idea de la violencia como expresión de relaciones de poder entre los géneros. Aun así, esta mayor heterogeneidad de actores y de interpretaciones contribuye decisivamente a posicionar el tema en un debate público más extenso.

La definición de la violencia doméstica como objeto de política es fácil de aceptar. El camino recorrido por otros países de la región en el debate, tramitación y aprobación de leyes contra la violencia, así como la implementación de servicios públicos para este fin, legitiman los planteamientos y propuestas de política de las mujeres en el gobierno y reafirman la responsabilidad del Estado en el tratamiento de este problema.

V

La elaboración y tramitación de una ley contra la violencia

La elaboración, debate y promulgación de una ley contra la violencia supone el acceso del problema a una nueva agenda y a un nuevo espacio institucional: el legislativo.

En este espacio, actores que ahora ocupan un lugar en él pero que antes estuvieron cercanos al movimiento social constituido en torno a la violencia doméstica, buscan introducir el tema en la agenda legislativa. Así, por ejemplo, la parlamentaria que presentó el primer proyecto de ley había sido una activa participante en el movimiento de mujeres en los años ochenta, lo que se refleja tanto en su vinculación con

Compilador "Secretaría de la Mujer" 70

algunas profesionales feministas para la elaboración del proyecto de ley como en el marco interpretativo que sustenta la propuesta.

La incorporación del tema a la agenda legislativa y su avance en ella obligan a redefinir el problema bajo condiciones particulares: la ampliación de actores y posiciones (que acrecienta los espacios y objetos de confrontación) y nuevas y estrictas reglas que delimitan el campo en términos discursivos y de procedimiento.

Dado lo formal y específico del ámbito legislativo, los actores han de ser especializados y haberse familiarizado con las reglas para poder reconocer los límites y saber cómo hacer uso de los espacios de acción posibles. La legislatura exige a sus miembros un estilo discursivo estrictamente argumentativo y cuya fundamentación observe ciertos vectores básicos: los principios constitucionales y jurídicos, la definición de la función del legislador y los principios valóricos de la comprensión de la sociedad. Los actores están sometidos a una exigencia dialógica, dado que este ámbito constituye de manera manifiesta un espacio de confrontación.

Estas características hacen, además, que las relaciones con actores de otras esferas estén claramente sometidas a la lógica legislativa. Es decir, que todas las demandas o problemas planteados en calidad de insumos para el debate deban atenerse de manera estricta a las reglas del procedimiento parlamentario.

La institucionalización legislativa implica enfrentar dos ámbitos de contienda. Uno es el de los distintos temas que pugnan por ser incluidos en la agenda, demostrando no sólo su existencia e importancia y la necesidad de legislar, sino además la urgencia de hacerlo. Parte importante de la argumentación de los parlamentarios que promovían el tema de la violencia doméstica apuntó a probar que este problema no podía ser resuelto sólo por medio de la generación y aplicación de programas sociales. Sobre este punto lograron un acuerdo, sin enfrentar mayores resistencias, y el Ejecutivo intervino para asignarle un grado de urgencia.

El segundo ámbito de contienda es el de la confrontación entre diferentes elaboraciones discursivas del problema. Los marcos interpretativos no aparecen simultáneamente, sino que van emergiendo a lo largo del proceso en función de las concepciones culturales e intereses políticos de los actores.

En el caso que nos ocupa se enfrentaron tres marcos interpretativos: el de la discriminación, el de los derechos humanos y el de la familia.

El primero de ellos, que inspiró el primer proyecto de ley sobre el tema y fue sostenido por los sectores políticos más progresistas, plantea que la mujer es el bien jurídico que se ha de proteger, e interpreta la violencia doméstica como una expresión de situaciones globales de discriminación y autoritarismo que ella sufre en la sociedad. El segundo, el de los derechos humanos, que apareció al discutirse el proyecto en las Comisiones de la Cámara de Diputados, centra su preocupación en la familia y considera la violencia doméstica como un atentado a los derechos humanos universales; el principal sostén argumentativo de esta posición son los convenios internacionales suscritos por el gobierno. Finalmente, el marco interpretativo de la familia, que emergió cuando el Senado vio el proyecto y fue sustentado por los más conservadores, considera que la familia es el bien que el Estado debe resguardar por cuanto ella garantiza el mantenimiento y la salud del cuerpo social; la argumentación de apoyo abunda en las consecuencias que tiene la violencia en el hogar, invisibilizando a la mujer como sujeto de derecho. Este proceso de confrontación discursiva se reflejó en el cambio de denominación de la ley, de violencia doméstica a violencia intrafamiliar, lo que pone en evidencia que este último marco interpretativo es el que se impone en el espíritu de la ley.

Las diferentes posiciones hicieron uso de estrategias y recursos propios, tipos de argumentación, métodos de presión e instrumentalización de fuentes de poder (uso de la opinión pública, atribuciones del Ejecutivo). Este último se reveló como un recurso no discursivo de extrema importancia. Además, cada una de las posiciones transformó, orientó o modificó el uso de estos recursos en función de las nuevas evidencias, los avances de la discusión y los objetivos considerados más importantes en el momento del debate: por ejemplo, conseguir primero que se legisle y lograr luego el consenso, para facilitar la continuidad del proceso.

La existencia de marcos interpretativos diferentes hace más lenta la tramitación y aprobación de una ley. Así, las posiciones diferenciadas y contrapuestas de la Cámara de Diputados y el Senado[3] respecto al problema de la violencia doméstica obligaron a hacer uso de uno de los procedimientos establecidos, la intervención del Ejecutivo para vetar la ley. Esto permitió salir del atolladero y aprobar una ley negociada entre las distintas posiciones.

[3] Entre las modificaciones más significativas hechas por el Senado al proyecto de ley enviado por la Cámara de Diputados se destacan el debilitamiento de las medidas cautelares, la incorporación del concepto de grado de maltrato y no contemplar la creación de tribunales especiales.

VI

Conclusiones

Se ha analizado aquí el proceso mediante el cual, en el lapso de menos de veinticinco años, un tema ausente en el debate y en las agendas chilenas e internacionales llegó a ser un problema social reconocido que suscita hasta el presente un gran consenso en cuanto a la necesidad de superarlo como práctica social. Este proceso contó con el tiempo suficiente para generar un dominio político y para elaborar nuevos discursos sobre las relaciones de género. En este sentido, la configuración de la experiencia de violencia como problema público es también la historia de la constitución de las mujeres como sujetos sociales, de sus organizaciones y de sus estrategias para llevar adelante el tema en diferentes contextos políticos.

En este proceso se observan distintas fases, según las características y oportunidades políticas ofrecidas por el sistema político e institucional, los distintos tipos de actores participantes, los recursos organi-zativos con que éstos contaron, los marcos de sentido que orientaron la interpretación y las acciones de los actores y, por último, los distintos escenarios sociales en que se dio el proceso. Estos escenarios diferentes están regidos por lógicas propias a las que los sujetos deben enfrentarse y responder si pretenden influir o actuar en ellos.

Cada una de las fases se distingue también por la estructura que asumen los vínculos entre los actores. En la primera de ellas, la construcción del problema y del dominio político organizado en torno a la violencia doméstica da lugar a una red relativamente amplia y densa, con un alto grado de interconectividad y donde están presentes varios actores prestigiosos y centrales. Esta estructura de red permite generar consenso rápidamente sobre a la interpretación de la violencia. Asimismo, la multicentralidad de la red refleja una mayor democracia en los nexos establecidos y, por lo tanto, el predominio de una relación vincular poco jerárquica. Con la incorporación de actores institucionales y políticos en la tercera fase, la red se torna más diferenciada, los vínculos pierden la densidad y horizontalidad que los caracterizaba, se vuelven más jerárquicos, y se hace más difícil y lento llegar a consensos interpretativos.

El presente artículo pone de manifiesto también el carácter dinámico y complejo de este proceso, cuyos resultados no están determinados *a priori* ni pueden estarlo. En efecto, ni la forma de interpretar la violencia doméstica en el momento de la promulgación de la ley, ni los logros finales del proceso, estaban contenidos en sus premisas ni en la acción política inicial de las mujeres. Al contrario, las interpretaciones y objetivos cambiaron y se hicieron más complejos a través del tiempo, en función de los distintos actores que se fueron involucrando o excluyendo y de los cambios en los marcos de sentido que los orientaron.

En definitiva, el artículo demuestra que los problemas públicos no existen por sí mismos como mera objetividad, sino que son construidos por actores que intervienen en distintos escenarios, en los cuales intercambian y confrontan discursos que se sustentan en marcos interpretativos variados.

Bibliografía

Academia de Humanismo Cristiano (sin fecha): Folleto de difusión, Santiago de Chile.

Berger, P. y T. Luckman (1968): *La construcción social de la realidad*, México, D.F., Amorrortu.

McAdam, D., J. McCarthy y M. N. Zald, eds. (1966): *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.

Muller, P. e I. Surel (1998): *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Editorial Montchretien.

Pakman, M. (1995): Redes: una metáfora para práctica de intervención social, E. Dabas y D. Najmanovich (comps.), *Redes. El lenguaje de los vínculos, hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedad civil*, Buenos Aires, Paidós.

Valente, T. W. (1994): *Network Models of the Diffusion of Innovation*, New Jersey, Creuskill.

Feminaria

Ensayo:
Ian Forbes: Igualdad de oportunidades: críticas conservadoras, radicales y liberal
Patricia Gomez: Mujeres y política en la Argentina de fin de siglo
Division: Historia, mujer y género en América Latina
Donna Guy: Orientaciones futuras en la historia de género latinoamericana
Mercedes Nieri: ¿Hacemos latina raza de la historia de las mujeres?
Sonia Beatriz: Feminismo y postmodernidad: una difícil alianza

Gestión bibliográfica

Arte: Gabriela Montemuro

Humor: Diana Raznovich

Notas:
GALA: Grupo de Trabajo Género y Ambiente en Latinoamérica, María Onestini
Una nueva librería para las mujeres en Buenos Aires

FEMINARIA LITERARIA

Ensayo:
Lily Sosa de Newton: Cartas de lectoras en los periódicos del siglo XIX
Valerie Bunig-Markm: Vivir y escribir la locura femenina en los cuentos de Monique Wittig, Anais Delber y Luisa Valenzuela
Margara Averbach: Mujeres de la novela policial: un camino lento pero seguro

Año VIII, N° 14
Buenos Aires, junio de 1995

μιτδιλιας / tejepalabras
Safo

*Igualdad de oportunidades: críticas conservadora, radical y liberal**

Ian Forbes

A pesar de la variedad de ideas disponibles, los principios de igualdad son unos de los más poderosos tanto en el pensamiento político como en la práctica del mismo. Igualdad puede denotar un credo moral, un precepto racionalista, un principio «a priori», un derecho, un medio para alcanzar un fin, o un fin en sí mismo. Tal amplio espectro de posibilidades significa que la unión de interés y compromiso alrededor del concepto es maximizada, a despecho de agudas diferencias analíticas existentes entre lo protagonistas de la igualdad en un modo particular. Como consecuencia, el lenguaje de los principios de igualdad posee un conjunto complejo de referencias filosóficas, razón por la cual las líneas de demarcación entre posiciones contrastantes son sutilmente trazadas. Simultáneamente, el alcance y aplicabilidad del discurso de igualdad se va extendiendo conforme aparecen nuevas dimensiones de entendimiento y en la medida que se van haciendo nuevos intentos para mejorar la situación de grupos e individuos desfavorecidos. Por lo tanto, es inevitable que el contenido y el papel de las ideas acerca de la igualdad están sujetas a constante revisión. No obstante, los principios de igualdad, como una categoría identificable en el pensamiento y como una base para la acción política, continúan siendo un elemento esencial en continuo esfuerzo por organizar, instituir y lograr cambios en la sociedad.

Uno de los más notables ejemplos de la asociación de los principios de igualdad con la práctica política generadora de cambios involucra a la igualdad de oportunidades. La igualdad de oportunidades tiene conexiones fuertes y prolongan las políticas de género en particular, originadas en las demandas de los siglos XVII y XVIII para mejorar la posición legal y social de las mujeres en la sociedad europea. La concepción que las mujeres son agentes humanos racionales estaba en el corazón de estas campanas por la igualdad. Desde entonces, la igualdad de oportunidades se ha desarrollado y llegado a ser una categoría en sí misma en el pensamiento político. Ciertamente la igualdad de oportunidades es una suerte de concepto 'ensamblado' que conforma y expresa una variedad de principios políticos, algunos de los cuales están asociados con perspectivas teóricas antagónicas. Los movimientos de mujeres, los grupos de minorías étnicas, los grupos desfavorecidos y algunos de la izquierda han desarrollado -por una diversidad de razones- una aplicación maximalista del concepto. A veces se lo denomina "genuina igualdad de oportunidades", significando medios que conducen a fines igualitarios, o un elemento esencial en la emancipación, liberado de discriminación y opresión.

Los liberales y el derecho neoliberal han opuesto resistencia a semejantes cambios. Para ellos, la libertad reside en la elección y ausencia de restricción. La práctica de la igualdad amenaza la libertad, por lo tanto, sólo interpretaciones minimalistas están en armonía con las libertades individuales, la prevención del daño y verdaderos límites en la intervención del estado. Más directamente, algunos teóricos de la desigualdad proponen abandonar todo compromiso con la "genuina" igualdad de

*Este artículo apareció en *Equality Politics and Gender*, Elizabeth Meehan y Selma Sevenhuijsen, comps. (London, Newbury Park, New Delhi, SAGE Publications, 1991)

**Ian Forbes es Lecturer in Politics en la University of Southampton. Es autor de *Marx and the New Individual*, cocompilador de The Politics of *Human Nature*; ha publicado artículos y capítulos de libros sobre igualdad de oportunidad, derechos, pensamiento feminista, Nietzsche y relaciones internacionales. Convoca la Equal Opportunities Study Unit de Southampton y enseña el MSc en Equal Opportunities Studies.

oportunidades, mientras otros, en cambio, insisten que, sólo la igualdad de oportunidades en términos de procedimiento es conveniente debido a que promoverá una saludable jerarquía.

La igualdad de oportunidades, por ser un principio político relacionado a la igualdad, tiene una variedad de justificaciones, las cuales pueden estar en conflicto unas con otras.

Como argumento metodológico respecto a oportunidad, posibilidad o acceso, la igualdad de oportunidades parece concordar sobre todo con las teorías de justicia que tienen preferencia por un punto de partida igualitario. Esto conduce a debates sobre las bases para la justicia -imparcialidad, mérito, necesidades- acerca de dónde se percibe el punto de partida, y de cómo deberíamos tratar a quienes comienzan la competencia con diferentes y/o desparejas capacidades. En parte a causa de esto, en la actualidad rara vez se establece la igualdad de oportunidades sin referencia a argumentos sobre los fines que se buscan, y es implementada mayormente por agencias de control y programas de acción positiva. Abundan los argumentos sobre las diferencias de acción positiva y la validez de discriminación positiva o negativa. La discriminación positiva es usualmente rechazada,[1] aunque los mismos autores generalmente confirman argumentos en favor de políticas de igualdad de oportunidades (Edwards, 1987; Sumner, 1987; Radcliffe Richards, 1982; Cohen et al., 1987).

Consideraciones tanto ideológicas como analíticas también están en discusión. Generalmente, los proponentes radicales de la igualdad tratan de entrelazar en sus descripciones alguna consideración de las circunstancias social e histórica, ya sea en términos de clase, género, raza, necesidades o derechos socioeconómicos, mientras que el pensamiento liberal da prioridad al accionar humano individualista como base para los derechos políticos y legales formales. De manera similar, el pensamiento neoliberal y conservador valora el accionar individual como un medio para minimizar la acción del estado, aunque complementa esta concepción con una aseveración de responsabilidad cívica. Por lo tanto, la igualdad de oportunidades es un terreno fértil para el análisis; el concepto, característicamente, juega de anfitrión de conflictos ideológicos, estimula refinamientos teóricos y conduce a políticas públicas que actúan testeando el terreno para la adecuación, implementación y evaluación del concepto. La igualdad de oportunidades es, variablemente, un principio, una causa y una práctica. Sin embargo, como mostraremos, los enfoques de la igualdad de oportunidades, competitivos entre sí, se van tornando menos diferenciables en un sentido importante. La familia -ya sea considerada como un agente socializador, una institución social o un ámbito privado- constituye, cada vez más, el foco crítico del desarrollo y la aplicación del concepto de la igualdad de oportunidad.

Igualdad radical de oportunidades

La igualdad, cuando es tomada como un valor fundacional y un prerrequisito para la justicia social, genera antagonismos hacia una versión limitada o restringida al procedimiento de la igualdad de oportunidades. John Schaar (1971: 135-6) sostiene que la doctrina de igualdad de oportunidades, al tiempo de ser "atractivamente simple", es inherentemente "muy conservadora". Su crítica destaca la manera en que las versiones simples de la igualdad de oportunidades que en suponer, reproducir y magnificar la desigualdad en la sociedad Cuando la igualdad de oportunidades se restringe a hacer que individuos diferentes se sometan a un único patrón de progreso, obstaculiza de manera desigual la capacidad de algunos de obtener beneficios. No se pueden reservar oportunidades iguales en una competición desigual, y no existe igualdad ni oportunidad para la persona que sabe que entrar en la competición es reproducir la jerarquía. En la

opinión de Schaar, el factor clave es el tipo de valor social que es reconocido e incorporado en el concepto:

> La doctrina de la igualdad de oportunidades es el producto de una sociedad competitiva y fragmentada, una sociedad dividida, una sociedad en la cual el individualismo ... es el principio ético reinante... En otras palabras, muchas de las demandas por la igualdad, y virtualmente todas las demandas por la igualdad expresadas en el principio de la igualdad de oportunidades, son realmente una demanda por iguales derecho y oportunidad de comenzar a ser desiguales. (Schaar, 1971:142-3)

Efectivamente, la igualdad de oportunidades confirma la existencia de desigualdades y es capaz de transformar la igualdad original en desigualdad. ¿Cómo, entonces, el concepto pudo haber sido tan fácilmente aceptado e incorporado en la política de posguerra? Se apunta a la naturaleza del sistema político dentro del cual esta transformación ha tenido lugar. Derek Phillips cita el ejemplo de los Estados Unidos , donde:

> A causa de la tradición del individualismo y del igualitarismo surgió la necesidad de combinar de alguna manera la justificación de desigualdades con ciertos elementos del credo americano... Esta combinación... es puesta de manifiesto en la idea de igualdad de oportunidades... La principal razón, por supuesto, es lograr una mayor igualdad en las «posibilidades del modo de vida» de las personas e incrementar el nivel general de igualdad en la sociedad. (Phillips, 1979: 42)

En realidad, aquí hay dos argumentos importantes -cambiar la situación para los individuos y cambiar la sociedad- y el último es el más controvertido, debido a que infiere un acuerdo social que supera la noción individualizada de justicia. De todos modos, la igualdad de oportunidades está relacionada a la legitimación, tanto como los resultados de la política lo está al progreso político adecuado, así como a una concepción de buena sociedad. Por lo tanto la experiencia de los movimientos de mujeres de la posguerra proporcionan otra acusación. Las mujeres han luchado por la emancipación y la liberación. Ellas han tratado de poner remedio a la desigualdad y a la injusticia, de impugnar el patriarcado y toda la jerarquía social, de cambiar su política, social e ideológicamente. Uno de los éxitos del feminismo se encuentra en el área de la igualdad de oportunidades, o así parece. No obstante, como Hester Ejsenstein señala:

En la manera que está incorporado a las democracias capitalistas, el feminismo significa una forma precisamente definida de cambio social, más marcadamente, la incorporación de las mujeres en algunas áreas de poder y privilegio de las cuales ellas habían sido anteriormente excluidas... en los Estados Unidos, la década del '70 presenció... el cambio de legislación para asegurar iguales oportunidades en materia de educación, crédito y empleo... Las estructuras que oprimen a las mujeres, especialmente la familia nuclear, no fueron desarmadas. Más bien, los cambios que tuvieron lugar parecieron satisfacer las demandas feministas y colaborar con ellas en el modelo familiar del liberalismo americano, sin producir cambios básicos en las estructuras de la vida política, económica o social. (Eisenstein, 1984: 136-7)

La experiencia británica es aún menos alentadora. Las diferentes leyes individualizan la igualdad de oportunidades, de tal manera que cada mujer debe llevar a cabo luchas sin fin para lograr los limitados tipos de cambios antes mencionados. Susan Atkins destaca:

> [L]os problemas que enfrentan las mujeres no pueden ser resueltos incrementando el número de David enviados a arrojar piedras a Goliath. En la

> base de este duelo hubo un pacto de caballeros. Si David ganaba, los filisteos pasarían el poder a Israel (1 Samuel, 17). La Ley contra la discriminación sexual no es un pacto de caballeros, sino una táctica distraccionista. Mientras los David femeninos están ocupados luchando contra Goliath, los filisteos continúan librando una guerra contra el resto de las mujeres. (Atkins, 1986: 62)

Si bien los éxitos individuales son posibles, no se establecen o promueven la igualdad ni la emancipación para las mujeres en forma práctica o como un principio. Tales críticas presuponen una interpretación más desarrollada de la igualdad de oportunidades -radical igualdad de oportunidades. Esta posición es metodológicamente colectivista

Ve a los individuos como seres sociales, a quienes se comprende a través del origen y características de su grupo. La libertad es concebida como una particular combinación de capacidad y ausencia de restricciones. La libertad es limitada si falta la capacidad, y de esta idea depende la demanda que la igualdad se refiere a una condición final. Para Richard Norman (1982:97), esta condición final debería ser "una vida satisfactoria y que valga la pena" para todos, e "igualdad de libertad". Sin una definitiva y demostrable amplia gama de consecuencias o resultados posibles, los igualitarios pueden justificablemente reclamar que la actual estructura de desigualdades representa una jerarquía dura y atrincherada.

La desigualdad de oportunidades, desde este punto de vista, puede ser necesaria, pero, sin duda, no es una condición suficiente para la igualdad en la sociedad. Tampoco es suficiente para asegurar igual libertad. La suficiencia se logra mediante una asociación de comprensión y práctica de la igualdad de oportunidades generada tomando en cuenta los impedimentos de la igualdad (más que la naturaleza de la libertad). Esto surge del compromiso de tratar a personas iguales de igual manera, y de proporcionarles la oportunidad para una vida satisfactoria y que valga la pena.

En este punto, los/as igualitarios/as se encuentran con numerosas dificultades. Tienen que mostrar cómo las diferencias pueden constituir, o no, desigualdad, y deben demostrar: que el bien perseguido es general, no trivial ni asequible; que existe oportunidad de alcanzarlo, la escasez exige justicia distributiva; que la acción redistributiva está justificada; que algunos individuos tendrán una menor oportunidad de igualdad para lograr los beneficios; y que esta disminución de posibilidades es la consecuencia de impedimentos de naturaleza histórica, social o política ajenos al control de esas personas.

William Darity Jr. (1987: 176), añade que "el tema fundamental es la aceptabilidad o no aceptabilidad de la jerarquía y, si debe existir una jerarquía, qué criterios se utilizan para distribuir desigualdades entre los miembros de una sociedad". Así, los igualitarios tienen que establecer la distinción entre la existencia de desigualdad o la diferencia en la sociedad, y la organización jerárquica de la sociedad. Para el colectivista metodológico, la igualdad es un concepto de bien común. Inevitablemente, esto refiere a una interpretación previa de la existencia social como desigual. También requiere una visión de la sociedad en su totalidad, en la cual los individuos son comprendidos y definidos en relación con otros en lo que se refiere a sus recursos, posición y situación económica (visto por los críticos como un "pretexto sociológico" y, por lo tanto, una demanda contra el estado y los otros). Los igualitarios interpretan el bien de tal modo que incorporan: una visión de la naturaleza humana; un principio de determinación de políticas; un compromiso hacia una metodología y medios de implementación; y un particular tipo de resultado social general. Buscan la igualdad entre seres sociales con respecto a los beneficios y cargas de esa sociedad.

Compilador: Secretaría de Amigos

Instituto Nacional de las Mujeres

Lo que no se ofrece es igualdad numérica, ni otra clase de estricta equiparación de resultados entre individuos per se. Sin embargo, como afirma Félix Oppenheim (1981: 122), el tipo de igualdad numérica de los aristotélicos es el único tratamiento que realmente es igualitario y que ofrece una correlación directa entre objetivo y resultado. Cualquier arreglo de los resultados, o ampliación de las relaciones, o falta de éxito en la implementación del bien, introduce grados de igualdad y desigualdad.

No obstante, los/as igualitarios/as ,deben admitir que los resultados desiguales son aceptables; deben presentar la igualdad de resultados como un conjunto específico de parámetros que se originarán de un estricto, aunque irrealizable, concepto de tratamiento, igualitario. La objeción a este uso del concepto de igualdad es que actualmente constituye una doctrina de desigualdad aceptable. Ya no se debate más acerca de la igualdad, sino acerca del alcance y tipo de desigualdad que estamos dispuestos a aceptar.

Aún admitiendo la imposibilidad de que los resultados sean numéricamente iguales, quienes proponen la igualdad radical de oportunidades insisten en que los esfuerzos deben ser hechos. La desigualdad y la jerarquía son rechazadas, pero no lo son las nociones conceptualmente distintas de diversidad (*diversity*, Mill) *différance* (Derrida) y diferencia (feminista) (Fuss,1989; Grosz,1989; Moi, 1985; Marks and de Couvrtivron, 1981). La igualdad de oportunidades, entendida como el mejor método para seleccionar escasas posiciones sociales, o como igualdad de acceso a las oportunidades o a una vida satisfactoria y digna, o aún en términos de acción positiva, puede introducir los beneficios de la diversidad a las fuerzas de trabajo o institución previamente parcializadas o no representativas. Este argumento tiene mucho en común con la filosofía de Mill, pero puede ser utilizado por el comunitario convencido.

La igualdad de oportunidades es un agente de cambio. No es necesario afirmar que las "mejores" personas con una mayor base de capacidades accederán a posiciones en la meritocracia. Meritocracia puede tener significados tan fluidos como lo correcto o el bien. Los beneficios, disponibles para un amplio espectro de población, son consecuencia de las oportunidades y del acceso. Menos elitismo, uniformidad y rigidez significan más flexibilidad y conocimiento de las diferencias y alternativas en las instituciones de la sociedad. No es necesario incluir conceptos iluministas de progreso, desarrollo y perfectibilidad en lo que es una aseveración pronosticadora. La diversidad puede ser preferida, sin expectativas de que por ello se produzcan mejoras.

Las consecuencias de la libertad siguen líneas similares, en cuanto que la aplicación de los preceptos colectivistas, más que los individualistas, significa que la libertad es juzga da por criterios totalmente distintos. La libertad se refiere a los resultados sociales y políticos en lo qué respecta a (individuos como representativos de) grupos y la humanidad. La libertad no puede ser gozada de manera atomista o exclusiva, por el contrario está subordinada a ser una condición general de la existencia. Por lo tanto, es posible utilizar la igualdad de oportunidades paró lograr igualdad de libertad, ya que los colectivistas vuelvan la mirada sobre las circunstancias históricas y materiales, que pueden impedir el goce particular de la libertad. Sin embargo, la definición de -y la condición para- la libertad no presenta mayores obstáculos a quienes proponen la igualdad radical de oportunidades, pero no puede decirse lo mismo respecto a los liberales.

Igualdad de oportunidades liberal y neoliberal

Para los liberales, la igualdad de oportunidades es un asunto de justicia, o de correcto balance entre tratamiento igual y libertad individual. Existen varias versiones relevantes. La primera es la que Amy Gutman (1980: 218) llama el "viejo igualitarismo" -el cual

apunta prioritariamente a la igualdad de oportunidades. Esta versión algo simple fue la más fuertemente atacada por el pensamiento radical. La segunda es el concepto de John Rawls (1972: 301-3), de justa igualdad de oportunidades, el cual gira en torno a argumentos más relacionados con la justicia que con la igualdad. La tercera es un modelo pluralista de la igualdad de oportunidades, mejor expresado por James Fishkin (1983: 1987), quien ve limitaciones a un compromiso absoluto al principio de igualdad de tratamiento, en virtud de la necesidad de proteger la libertad. Para una auténtica teoría política liberal, la familia debe tener preeminencia, ya que el mayor ámbito de la libertad reside en la autonomía de la familia:

> En una familia, las relaciones consensuales para gobernar el desarrollo de los niños no deberían ser coercitivamente interferidas, a excepción de lo que garantice a los niños los prerrequisitos esenciales para su adulta participación en la sociedad.

Fishkin admite que gran parte de la desigualdad en la sociedad está relacionada a la naturaleza y existencia de la familia, aunque él desea preservar intacta su política y santidad social. Esto excluye hasta las más modestas propuestas relacionadas a la igualdad de oportunidades. Como S. J. D. Green señala, "cualquier orden social que no destruye la integridad de la unidad familiar permite la posibilidad de proveer de modo particular las oportunidades de educación de cada generación" (1988: 23). Esta es la realidad que impulsa las propuestas de igualdad radical. Fishkin es un típico liberal, que desea prevenir las consecuencias de un compromiso igualitario con la igualdad de oportunidades, el cual según R. S. Peters (citado in Phillips, 1979: 44) no puede existir, a menos que se esté "dispuesto a controlar la educación de los niños, el tamaño de las familias y la reproducción".

Se considera que tales propuestas, abiertamente antiliberales, afianzan los argumentos contra la radical igualdad de oportunidades. No obstante, este tipo de objeciones constituyen una distracción de las consideraciones naturalistas y funcionalistas de la familia, que subyacen en las mencionadas conclusiones. Tampoco el argumento de la libertad, de una manera individualista, puede ser ligeramente desarrollado aquí. En primer lugar, como lo han demostrado sobradamente los argumentos de las pensadoras feministas, la familia siempre ha sido construida para actuar como una institución patriarcal sin libertad. Para las mujeres, el concenso es incierto, si no está ausente, la individualidad está sometida a la autoridad del marido, y la libertad está efectivamente negada.

El pensamiento feminista no liberal ha "complicado y subvertido las definiciones tradicionales de las políticas masculinas", y es despreciativa respecto a la libertad sistemáticamente denegada a las mujeres. (Eisenstein, 1984: 139). En segundo lugar, tampoco los niños cuentan completamente como individuos. Dentro del marco legal se les puede infligir daños considerables, exceptuando algunas formas de abuso sexual y físico. Regularmente, ellos están "absolutamente controlados" y su libertad de elección "está bajo un arbitrario control" (Harris, 1982: 35). Las niñas, por supuesto, en base de su sexo, llevan una doble carga de tratamiento desigual.

Lejos de establecer sugerencias para el correcto balance entre los compromisos con las competitivas demandas de igualdad y libertad, la posición liberal sostiene que esta acción política no debe involucrar a la familia, aún a sabiendas de que ésta es una fuente.

públicamente reconocida, de desigualdad de oportunidades y una institución que, en virtud de su constitución, viola la libertad individual. Fishkin (1987: 47) al 'menos ve los problemas que enfrenta el liberalismo: "O aprendemos atener menos expectativas, o el liberalismo se socava a sí mismo como una ideología moral coherente; se socava por privarse de legitimidad moral, de sus pretensiones de validez moral". Por lo tanto, opta por un "liberalismo limitado": "Por ser un asunto de ideología pública, se requiere una revisión de las expectativas, una revisión de la cultura moral. En cuanto a la igualdad de oportunidades, no necesitamos una teoría sistemática, y es el reclamo por establecerla lo que constituye parte del problema" (Fishkin, 1987: 48).

Estas conclusiones tienen dos vertientes de interés. Primero, que se identifique como un problema el reclamo por una teoría sistemática significa culpabilizar a la víctima. La segunda observación, y la más importante, está relacionada a la elección de una acción de cambio alternativa a la del estado. ¿Por qué esto es inaceptable para imponer una visión política, pero es razonable para revisar la cultura moral? ¿Quién tiene la autoridad para determinar y prescribir una cultura (implícitamente) exclusiva? ¿Por qué esto no constituye una amenaza de igual, o quizá mayor, importancia para la libertad? El hecho que se puedan formular este tipo de preguntas a un pensador liberal es un indicador de las dificultades que los principios de igualdad pueden presentar a un enfoque libertario.

Obviamente, la institución familia arrastra una pesada carga de responsabilidad por la desigualdad en la sociedad. El rechazo a someter esta institución a una revisión crítica o sustancial produce conclusiones no liberales y algo incoherentes. La exploración de la Nueva Derecha en este terreno pone en relieve algunas especulaciones analíticas marcadamente similares y, por el contrario, conclusiones muy diferentes en lo que se refiere a la acción.

Igualdad de oportunidades y la nueva derecha

Construidas sobre la clásica forma liberal de enfocar la libertad e igualdad, las posiciones neoliberales respecto a la igualdad de oportunidades tienen dos dimensiones. Una es una crítica al igualitarismo, en la cual la igualdad de 'oportunidades' es el Caballo de Troya de la política social, dispuesto a descargar los múltiples males de la acción afirmativa,* la discriminación positiva y la igualdad de resultados -que Thomas Sowell (1984: 175) llama "estadística paritaria de resultados retrospectivos" y Michael Novak (1990: 13) ve como "un nuevo despotismo blando"-. Se incrementa .a preocupación por la imposición y aplicación, en última instancia por un estado coercitivo, de una idea preconcebida de justicia social que garantice resultados iguales. En este punto las objeciones son varias. Filosóficamente, los neoliberales son desconfiados de las visiones compulsivas de la buena sociedad, desde el momentoque la libertad es amenazada (Joseph y Sumption, 1979). Empíricamente, se niega que los fines deseados pueden ser alcanzados; más precisamente, sólo se produciría una degradación (Barry, 1981: 144). Políticamente, se ocasionaría daño por el crecimiento de un estrado interventor que buscaría en vano producir el beneficio pretendido. Normativamente, la responsabilidad individual se debilitaría, saboteando, de este modo, el logro del bien según lo concibe cada individuo. La igualdad de oportunidades es, en este sentido, una mala teoría social que conduce a una mala técnica social.

Una segunda dimensión comparte algunas de estas preocupaciones, aunque es mucho menos antagónica a la política de igualdad de oportunidades. La diferencia reside en demandas positivas relativas a la desigualdad en la sociedad. Los resultados desiguales entre quienes son desiguales dentro de la sociedad, son aprobados, así como los son los resultados iguales entre iguales; los resultados desiguales entre individuos iguales no lo son, y tampoco los resultados iguales entre desiguales, si ello implica alguna restricción

Instituto Nacional de las Mujeres

de la libertad o del individuo (Novak, 1990). El énfasis puesto en el mérito, a menudo empleado de manera autoritaria para reforzar la causa radical, se torna en contra de esta posición. Como J. R. Lucas ha señalado:

> Si nosotros le otorgamos alguna importancia al mérito -y es difícil afirmar que se preserva la justicia donde se ignora el mérito- estamos obligados a posibles injusticias de algún tipo, debido a que, a pesar de que no puede ser demostrado a priori que las personas poseen diferentes habilidades, esto se desprende de la naturaleza de la idea que podrían tenerlas... Podemos asegurar igualdad en ciertos aspectos entre miembros de ciertas clases, para ciertos propósitos y en ciertas condiciones; pero nunca, y necesariamente nunca, igualdad en todos los aspectos, a todos los hombres, para todos los propósitos y en todas las condiciones. Los igualitarios están condenados a una vida no sólo de quejas y eterna envidia, sino también de decepción continua e inevitable. (Lucas, 1971: 150)

Los/as teóricos/as de la desigualdad, que admiten abiertamente que debe haber resultados desiguales, aseguran que debe tener un enfoque más directo o realista. Sin embargo, no se le debería dar demasiado peso a esto argumentos aparentemente afianzados. "Ciertos aspectos" en los cuales la igualdad puede estar "asegurada" abarcan solamente los casos menos polémicos. En segundo lugar, el igualitario parece estar condenado a ser mal interpretado, debido al persistente pero erróneo supuesto que un compromiso con la igualdad, como un principio básico, significa una determinación a buscar una condición final igualada y uniforme, sin tener en cuenta el costo en libertad y diversidad.

No obstante las sutilezas teóricas, la consecuencia práctica de esta posición es un compromiso fuerte con una metodología igualitaria, para asegurar que los principios meritocráticos adjudiquen la admisión a–, posiciones valoradas en la sociedad. De esta manera, la sociedad desigual es mejorada y reforzada, y las considerables retribuciones que ofrece van a manos de aquellos individuos que más lo merecen, en otras palabras, de aquéllos que pueden diferenciarse a *sí* mismos, con más éxito, como "los mejores", de acuerdo a los criterios establecidos por aquellas personas,: agencias, instituciones y prácticas que controlan y administran la selección, el reclutamiento y la agenda de promoción a las posiciones de elite en la sociedad.

En este caso, la igualdad de oportunidades es la imagen del espejo de la posición igualitaria, ya que es una condición necesaria pero no suficiente, no tanto para la igualdad, sino para la justicia entre individuos, la defensa de la libertad y una sociedad dinámica y productiva. Como observa Darity, la sociedad preferida por Sowell está basada en una visión de la igualdad de oportunidades compatible con:

> [U]n conjunto de valores e ideales que idealizan una sociedad que, mediante la competencia, segrega los ganadores de los perdedores... La igualdad de oportunidades es igualdad de procedimiento, que prescribe uniformidad en la forma de proceder ele todas las personas" y no garantiza nada respecto a los resultados individuales o de grupos a los que se les atribuye diferenciación... Sowell (la a entender que desea un mundo donde los logros humanos pueden realizarse en un ambiente acroinátco... (Darity, 1987: 178)

Aquí la igualdad de oportunidades no es rechazada, sólo se la redefine, y esta visión de una sociedad perfectamente competitiva es sostenida por el pensa-

miento "Nuevo Consenso"** (Novak, 1987). Sin embargo, existen diferencias importantes en el pensamiento conservador en relación a la igualdad de oportunidades. A diferencia de Sowell (quien es un pensador conservador negro), otras personas están preparadas para admitir la existencia de grupos (por ejemplo minorías étnicas, la gente pobre, discapacitada y vieja) y ven la necesidad de tratarlos es diferenciadamente. La intención es terminar con la pobreza. Entre los principios para comprender la pobreza, se encuentran las siguientes ideas: Toda persona capacitada debe tener la oportunidad de salir de la pobreza. Si la pobreza de algunos persiste, o si perdura entre grupos particulares por largos períodos, algo debe estar muy mal. Los que no pueden salir de la pobreza por causas de las cuales no son responsables, como discapacidad, enfermedad o edad avanzada, deberían encontrar una asistencia adecuada proveniente de los otros, incluso del gobierno en última instancia... En la existencia de una sociedad abierta y esfuerzo personal, a menudo debería sobresalir el talento (y ser retribuido) entre personas nacidas pobres; y sus invenciones, creatividad y libertad personal deberían florecer. Por lo tanto, la libre circulación de los individuos dentro de una movilidad tanto ascendente como descendente debería responder funda mentalmente al talento personal, al esfuerzo y la oportunidad. (Novak, 1987: 7)

El reconocimiento de impedimentos genuinos para acceder a las oportunidades concuerda con la aceptación que el estado es finalmente responsable. El enfoque del Nuevo Consenso hace más concesiones a la función de previsión social del gobierno, al mismo tiempo que muchos están ocupados rechazando tales funciones en consonancia con lo que ahora se llamaría el "viejo consenso" de la Nueva Derecha. La persistencia de la pobreza en diferentes condiciones económicas, sociales y políticas en los Estados Unidos de posguerra, la falta de efecto de "los logros heroicos del movimiento por los Derechos Civiles" (Novak, 1987: 73), ha forzado a los pensadores del Nuevo Consenso a aceptar que "bajo las actuales condiciones: (1) el crecimiento económico no es suficiente; (2) tener oportunidades no es suficiente; y (3) la previsión social actual no es suficiente" (Novak, 1987: 74).

Si no debe tomarse esto como un principio de acuerdo con las críticas al estado benefactor capitalista hechas por la izquierda, los fundamentos de estas tres conclusiones necesitan ser aclarados. Por ejemplo, se argumenta que "'el problema de la dependencia del comportamiento" se encuentra en "el corazón del problema de la pobreza en 1987 (Novak 1987: 72). Menciona, con aprobación, el trabajo de Glerin Loury: "Para una significante proporción de receptores de asistencia social, su dependencia... es una condición a largo plazo clase se origina en comportamientos por los cuales ellos deberían asumirse corno responsables" (Novak, 1987: 37).

Esta es la otra cara de la moneda de la visión conservadora de la libertad. Un punto de vista estrecho o negativo de la libertad debe ser acompañado por uo medio para explicar la incapacidad de tantas personas para elevarse, obtener los beneficios del crecimiento económico, aprovechar la abundancia de oportunid4-des, y que son protegidos por la asistencia social en vigencia. En lugar de temor a la libertad, ahora existe el fracaso para ser libre, fracaso culposo desde el momento que la libertad está disponible; no tiene que ser creada junto con otros, enfrentando riesgos.

Desde el momento que el estado liberal no puede ser responsabilizado por el fracaso en ser libre, es el individuo quien debe ser responsable. Pero, la sociedad

actual, desde este punto de vista, también tiene responsabilidad por el modo que avala y protege los aspectos asistenciales de la política pública y los gastos. En términos de Nuevo Consenso, tales actitudes y prácticas promueven el comportamiento que mantiene a los individuos "en dependencia del erario publico -y, peor aún, los mantiene interiormente dependientes" (Novak, 1987: 98)-. Además, la magnitud del problema de la dependencia y la disfunción ... corroe una sociedad libre (Novak, 1987: 100).

Para estos pensadores, sobre este tema no hay enigma, no se plantea el dilema de la libertad aunque tantos no son libres. Después de todo, es la naturaleza de la libertad presentar desafíos a los seres humanos en sociedad: " La sociedad libre establece expectativas inusualmente elevadas para sus ciudadanos capaces. Exige la autorresponsabilidad de cada uno, de tal manera que cada uno pueda contribuir directamente al bienestar de todos" (Novak, 1987: 12 l).

Notablemente, el pensamiento del Nuevo Consenso adopta una teoría prescriptiva del bien. No se valoriza una contribución indirecta suponiendo que de esa manera se originará el bienestar general. Para guardar coherencia interna, no debería violarse el principio que afirma que todos deberían ser libres para determinar su propia interpretación del bien. Si la política es la búsqueda de este concepto del bien sin excluir este prerrequisito lógico, podría, como primera impresión, sonar a compromiso con una participación democrática expresiva y abierta, con lo cual las personas deliberarían, eligirían lo bueno para su sociedad y aceptarían la obligación rousseauniana implícita de actuar de acuerdo a las decisiones tomadas. O podría aproximarse a una perspectiva basada en las mujeres -"una ética de contribución, cooperación y compromiso colectivo" -e indicar una visión feminista del futuro, "tendiendo a una dirección de mayor igualdad, toma de decisiones compartida, y justicia" (Eisenstein, 1984: 144-5).

Sin embargo, la libertad de todos para determinar el bien se refiere a cada individuo en particular, distinto y autónomo, y asociado con otros individuos solamente en la medida que cada uno desea ejercitar la capacidad de decidir sobre el bien de su propia elección e ir tras él. La crítica del Nuevo Consenso introduce un definido conjunto de ideas que dan lugar a su prescriptiva visión de la sociedad; "una comunidad de autorresponsabilidad, en la cual la independencia se hace posible mediante la cooperación mutua y cuya sociedad está orientada hacia el autodesarrollo" (Novak, 1987: 121). Las cosas deben cambiar; los gobiernos, los políticos y todas las instituciones de la sociedad deben aceptar la responsabilidad por los errores pasados. La tarea primordial, reducir la dependencia. "requerirá el trabajo en conjunto de una comunidad nacional para incrementar el número de ciudadanos autosuficientes" (Novak, 1987: 10 l). Se puede sostener que esto representa tanto un concepto de unidad, que en última instancia debe ser impuesto por coerción, como un compromiso hacia un objetivo de mayor igualdad, por otro lado.

Aún más sorprendente es la identificación de la institución más problemática para la implementación de cambio en la sociedad -la familia. Desde Burke, el pensamiento conservador ha estimado la familia como el principal agente transmisor de cultura y creador de yo individuales. No obstante, ahora la familia es parte del problema debido a que cumple su función con efecto devastador. La preocupación liberal de Fishkin sobre las implicancias de una aplicación extrema del principio de igualdad de oportunidades merece un análisis.

> Este origina agudos conflictos con el ámbito de la libertad que afecta nuestras vidas de la manera más directa. Si tomamos en cuenta la familia, la igualdad de oportunidades es un principio extraordinariamente radical, y lograrlo requeriría

> sacrificios de libertad a los que la mayoría de nosotros denominaría como groseramente anti-liberales. (Fishkin, 1987: 40)

Espectros toscos y demasiado conocidos del comunista impío y la feminista fanática que arrasan devastando nuestras instituciones más privadas y preciosas y, por lo tanto, la esencia de la sociedad liberal ocupa inmediatamente los sentimientos de Fishkin. Pero, compare su enfoque liberal nervioso, no intervencionista, con la efervescente opinión que el Nuevo Consenso tiene de la familia:

> Con la acumulación de poder, el borroso, a veces desordenado, conjunto de expectativas sobre el comportamiento como lo retratan nuestras instituciones más importantes llegan hasta nuestros hogares: debemos insistir sobre la responsabilidad personal y la obligación social. Dado que los valores personales no se desarrollan en el vacío, debemos cuidar la salud de la ética nacional... En pocas palabras, la familia es la arena en la cual la batalla para reducir la pobreza-tanto en sus componentes morales como materiales- debería ser librada con más fuerza (Novak, 1987: 18, el énfasis es mío).

Esta inversión de las prioridades no es para los pusilánimes. En el pasado reciente, hubo mucha preocupación y poco acuerdo acerca de la división entre lo público y lo privado. El feminismo incluyó la familia en el análisis político, a pesar de las acusaciones de estar extendiendo lo político hasta un punto insostenible (Miller, 1987:39 1). El Nuevo Consenso no parece estar de acuerdo con tales límites entre lo privado y lo político. La ideología ha dejado de convalidar una división entre el patrimonio privado y el ámbito político público, para apoyar el concepto, muy diferente, de responsabilidad personal por el bien común. Repentinamente, la familia es el campo de batalla reconocido de la igualdad, así como de la moral. El estado tiene un rol vital para llevar a cabo este cambio, asignando al gobierno las "fundamentales tareas que... son indispensables para el bien común", de tal manera que pueda "mostrar liderazgo" e inspirar "a todos los ciudadanos e instituciones de la sociedad para concentrar sus talentos y recursos en las necesidades desesperadas" (Novak, 1987: 100).

Este tipo de "liderazgo" para superar el problema de la dependencia supone un periodo de transición significativo. Efectivamente, significa una dictadura de los libertarios hasta que las prescripciones de moral apropiada se hayan arraigado, hayan creado nuevos "ciudadanos autorresponsables" y la sociedad libre no corroída. Establecido el punto de vista del Nuevo Consenso, acerca de una comunidad moral, de la necesidad de unir de una manera cuasi corporativa todas las instituciones de la sociedad en prosecución de un propósito común, de la violabilidad en todo sentido de la vida de una persona desde la cuna hasta la tumba, y de la ausencia de un marco ideológico alternativo, su visión puede ser denominada, justamente, totalitaria.

Diferencias de principios y convergencia política

Este examen de las consideraciones radical, liberal y conservadora de la igualdad de oportunidades muestra notables variaciones de interpretación por un lado, y bastante convergencia por el otro, tanto entre las perspectivas ideológicas como intrínsecamente a ellas. Las limitaciones que se adjudican a la implementación de la igualdad de oportunidades, en general se refieren a su insuficiencia de los fines producidos. Aquellos fines son indeseables por diversas razones; para algunos, los fines alcanzados no cubren las expectativas, mientras dure para otros, los fines son no buscados y valorados negativamente. Es poco sorprendente descubrir que no hay una

correlación automática entre ideología y preferencia para al igualdad ed oportunidades. La convergencia surge, quizá inesperadamente, en tres áreas. Primero, los radicales, liberales y (algunos) conservadores que proponen la igualdad de oportunidades ven la necesidad de un programa más amplio para enfrentar los problemas sociales. Los radicales quieren el cambio "genuino", un progreso verificable hacia la igualdad y están dispuestos a avalar un concepto de igualdad de oportunidades solamente si éste asegura dicho progreso. Las otras posiciones juzgan que la actual disponibilidad de oportunidades es inadecuada en sí misma y desean incrementarla ,mediante una regeneración moral total.

La segunda convergencia se refiere a la familia. Ahora estamos de acuerdo que la familia es un obstáculo para la implementación de la igualdad de oportunidades. Sólo algunos pensadores radicales han estado preparados abiertamente para reconocerlo y aceptar las implicaciones teóricas y políticas; el pensamiento feminista se encuentra en la avanzada de la búsqueda de alternativas para la familia, dado el rol crucial que ésta cumple en la socialización de los sujetos masculinos y femeninos. Otros radicales, que se unen con pensadores liberales en general, y con algunos conservadores en particular, siguen dispuestos a subordinar la igualdad a la libertad, privilegiando y protegiendo así a la familia antes que la necesidad de cambio social. Otros pensadores conservadores actualmente están dispuestos a dejar de lado este dogma central del pensamiento liberal y desarrollan el alegato a favor de la "ciencia familiar".

En tercer lugar, cada posición apela a un concepto de bien y tiene un compromiso para imponerlo (el pensamiento liberal por imponer el acuerdo de evitar el "no-bien" ["ungood"]). Todos los puntos de vista incluyen alguna justificación de variedad, y hasta de diferencia, aceptable.

No obstante, en el sentido técnico el concepto de igualdad de oportunidades, como una combinación específica de supuestos y argumentos, es esencialmente controvertible por las siete razones usuales (Gallie,1955-6). Es preciado, complejo internamente, abierto a una diversidad de descripciones iniciales y modificable bajo diferentes circunstancias. Más aún, es utilizado en forma constante y controvertida en argumentos políticos, y tiene un modelo autoritario que se ha desarrollado e incrementado en el debate.

Políticamente es significativo que todos están de acuerdo con la necesidad de oportunidades, si bien no con la igualdad. Derek Phillips (1979:45) duda que lo esencial, que es diferente a la igualdad de oportunidades formal (concepto mucho más débil), pueda ser alcanzado, concluye además que sin "una continua exigencia por la igualdad de oportunidades formal, ni siquiera podrán concretarse avances modestos". Fishkin (1987:41), de una manera más compleja, señala que la libertad se encuentra en irresoluble conflicto con la igualdad, por lo tanto, la igualdad de oportunidades debería ser parte de un programa liberal no sistemático para acercar, "sin llegar nunca a unir", sus aspiraciones y sin renunciar totalmente a ninguna de ellas. Cualesquiera que sean las dificultades de su intento por superar los problemas teóricos y prácticos, la contribución de Fishkin está en marcado contraste con el planteo de Barry Gross de la igualdad de oportunidades "verdadera", la que merece una breve mención, aunque más no sea que por la sorprendente poca seriedad con la que concluye:

Cuando nos despertamos del sueño de la igualdad perfecta, donde todos gozan de los mismos medios y todas las perspectivas son igualmente dulces, cuando la tibia luz del día nos retorna a la realidad, entonces nosotros diremos que la igualdad de oportunidades real, significativa, posible, existe y sólo puede existir en una sociedad liberal, una sociedad razonablemente abierta, una sociedad como la nuestra. (Gross, 1987: 142)

Los igualitarios como Schaar renunciarían completamente a la igualdad de oportunidades en favor de su antítesis, el concepto radical democrático de igualdad, "un

concepto despojado de las connotaciones antagónicas y privatistas del principio de igualdad de oportunidades": "Esta es la igualdad que se obtiene en las relaciones entre los miembros de cualquier comunidad genuina. Es la convicción de cada uno de sus miembros de que todos los otros, a pesar de sus numerosas diferencias de función y rango, pertenecen a la comunidad.... (Schaar 1971: 149).

Los partidarios radicales de la igualdad de oportunidades han replicado desarrollando procedimientos de acciones que favorecen a quienes sufren discriminación, para compensar las limitaciones prácticas o meramente metodológicas de la igualdad de oportunidades y del fortalecimiento empírico de la jerarquía existente. Esto marca un antagonismo hacia la desigualdad, un compromiso con un conjunto de valores sociales no individualistas y una decisión de llevar adelante cambios enfrentando un contexto social y político adverso. Goldman (1987: 102) ve esto como: "una genuina preocupación por la igualdad de oportunidades, en consecuencia debe formar parte de un programa igualitario más amplio y, como tal, ésta es una causa que seguramente los igualitarios genuinos pueden avalar".

Este tipo de discusión preocupa a los conservadores como Sowell (1984). Ellos confían en la sociedad liberal, aunque no en la políticas liberales, debido a que ven en ellas una tendencia a comprometer la libertad para obtener "mejoras" sociales. El valor que aquí se defiende es la desigualdad y el desarrollo de una jerarquía sólida y meritocrática. La única forma de lograrlo es mediante una genuina preocupación por una igualdad de oportunidades estrictamente en términos de procedimiento. El pensamiento del Nuevo Consenso va aún más lejos, diciendo que es necesario hacer más respecto a ciencia social y política.

Las preocupaciones sobre la libertad se originan en las visiones de la sociedad que sustentan estas opiniones. El modelo dominante es el de la "sociedad libre", y el efecto de la igualdad de oportunidades en ella ha sido el tema. Lo que no ha sido considerado es alguna alternativa a la estrecha concepción, orientada hacia el mercado, de la sociedad libre que se ha encontrado. Gutmann (1980) ofrece una visión que simpatiza algo con la decisión de los igualitarios radicales de alejarse del modelo competitivo de la naturaleza humana y la sociedad. Para ella, "el igualitarismo liberal aspira a un mayor desarrollo de la naturaleza cooperativa revelada ya en el desarrollo del estado asistencial liberal" (Gutman, 1980: 2,29). A diferencia de Fishkin, ella no ve necesidad para rehacer completamente la conciencia moral" (Gutman, 1980: 229).

El pensamiento conservador suma referencias a la cultura, la nación y la comunidad, como si estas fueran realmente conceptos colectivos que describen una sola entidad y un conjunto universal de valores. Estos conservadores desean imponer en la totalidad de la sociedad una cultura y una norma social únicas, en directa contradicción con el mínimo compromiso del estado y el argumento que los gobiernos son simplemente incapaces para imponer resultados a la sociedad. Sin desviarse del modelo de "sociedad libre", es posible una alternativa trasladando el concepto de una sociedad pluralista a nivel cultural (Nickel, 1987). Esto significaría el reconocimiento de la validez de diferentes prácticas de comunidad, de familia y de derecho, no sólo ideas y creencias, y requeriría el reconocimiento de que su programa de regeneración y reeducación moral no es sustentable política ni éticamente.

De un análisis de las tres críticas, el resultado más interesante que se encontró es que la familia es el centro más importante del análisis y la acción, en términos de ideología y política. En el proceso, el planteo liberal de la igualdad de oportunidades vacila de modo alarmante, y el liberalismo en sí mismo demuestra su incapacidad de mantener cualquier coherencia interna cuando se enfrenta con la necesidad de introducir cambios en la

sociedad. Con respecto a esto último, vale destacar que las críticas radicales y de la Nueva Derecha convergen. Tanto unas como otras concluyen que la familia es un blanco legítimo para la política lo pública en el servicio de los fines sociales, pero es la crítica de la Nueva Derecha la que está mucho más desarrollada en términos de justificaciones contemporáneas e ideas para llevar a cabo. La crítica radical, por lo contrario, revela su origen histórico y materialista por su tendencia a enfocar el cambio en los lugares de trabajo y en las instituciones públicas formales. En los casos en que ha tratado la familia, ha elegido un marco de opciones de política previsional que ha originado el incremento de las poderosas críticas al estado benefactor en general. A menos que las críticas radicales de la igualdad de oportunidades desarrollen argumentos del cambio y la familia más sofisticados, es muy probable que algunos exponentes de la izquierda, una vez más, se sientan obligados a defender una institución que rechazaron originariamente.

Traducción: Jutta Borner y Mónica Nosetto

*N. de T.: acción afirmativa ='affirmative action' en inglés- significa específicamente "acción que favorece a aquellas personas que a menudo sufren discriminación" (*Concise Oxford Dictionary*, Oxford University Press 1993).
**N. de T.: en el original, "New Consensus" .

Notas
El autor agradece el estímulo y consejo de Diana Coole, Elizabeth Meehan, Selma Sevenhuijsen y los miembros del ECPR Panel on Gender Politics.
[1] Los efectos de discriminación del pasado piden una respuesta política específica. Es posible compensar la injusticia del pasado al crear un nuevo grupo de entre los grupos más privilegiados (varones, blancos sin discapitación) que pierde en el plazo corto. Esta discriminación "positiva" o "al revés", efectuada muchas veces mediante las cuotas, es legal en pocos lugares a pesar de que se impone a las consideraciones de la justicia. La sospecha de su práctica tiende a causar conflicto e insatisfacción tanto entre las personas que se benefician como las que pierden. Las respuestas más sofisticadas evalúan las discrepancias provocadas por la acción discriminatoria del pasado en términos de porcentajes esperados y reales de los grupos elegidos o preferidos. No se establecen metas con marcos temporales específicos. Las metas tienen como objetivo mejorar los procesos de selección y evaluación (no para afectar las decisiones individuales) y producir un resultado evidentemente más justo en el futuro. Esta clase de abordaje se conoce como "positive action" (acción positiva) y muchas veces incluirá capacitación especial, esfuerzos para atraer candidatos/as de los grupos sub-representados, y una nueva evaluación de los presupuestos que subyacen las decisiones acerca de capacidad, calificación y experiencia. La acción positiva no transgrede las consideraciones de justicia y puede ser un incentivo vital el en proceso del cambio.

Referencias

Atkins, Susan (1986) "The Sex Discrimination Act ot 1975: the end of a decade", *Feminist Review, 24* (October): 57-70.

Barry, Norman P. (1981) *An Introduction to Modern Political Theory*. Basingstoke, Macmillan. (1987) *On Classical Liberalism and Libertarianism*. New York, St. Martin's Press.

Cohen, M., Nagel, T. y Scanlan, T. (comes.) (1987) *Equality and Preferential Treatment*. Princeton, Princeton University Press.

Darity Jr., William (1987) "Equal opportunity, equal results and social heirarchy", *Praxis* International, 7(2): 175-6.

Edwards, John (1987) *Positive Discrimination, Social Justice and Social Policy*. London, Tavistock.

Eisenstein, Hester (1984) *Contemporary Feminist Thought*. London, Unwin.

Fislikin, James S. (1983) *Justice, Equal Opportunity and the Family*, London, Yale University Press.

- (1987) "Liberty versus equal opportunity", pp. 3248 en E.F. Pan], F.D. Miller Jr., J. Paul y J. Ahrens (comes.) *Equal Opportuntity*. Oxford, Basil Blackwell. Fuss, Diana (1989) *Essentially Speaking*. London, Routledge.

Gallie, W. B. (1955-6) "Essentially contested concepts", *Proceedings of the Aristotelian Society*.

Goldman, Alan 1-1. (1987) "The justification of equal opportunity", pp. 88-103 en E. F. Paul, *F. D.* Miller Jr., J. Paul]. Ahrens (comes.), *Equal Opportunity*. Oxford, Basil Blackwell.

Green, S. J. D. (1988) "Is equality of opportunity a false ideal for Society?", *British Journal of Sociology*, 39(1): 1-27.

Gross, Barryy I2. (1987) "Real equality of opportunity", pp. 120-42 en E. F. Paul, F. D. Miller Jr., J. Paul y J. Ahrens (comps.), *Equal Opportunity*. Oxford, Basil Blackwell.

Grosz, Elizabeth (1989) *Sexual Subversions*. Sydney, Allen & Unwin.

Gutmann, Amy (1980) *Liberal Equality*. Cambridge, Cambridge University Press.

Harris, John (1982) "The political status of children", en K. Graham (comp.) *Contemporari Political Philosophy*. Cambridge, Cambridge University Press.

Joseph, Keith y Sumption, J. (1979) *Against Equality*. London, John Murray.

Lucas, J. R. (1971) "Against equality", en 11. Bedau (comp.) *Justice and Equality*. New York, Prentice Hall.

Marks, Elaine y de Courtivron, Isabelle (comps] (1981) *New French Feminisms*. Brighton, Harvester.

Miller, David (1987) "Politics" en D. Miller *(comp.) The Blackwell Encyclopaedia Of Political Thought*. Oxford. Basil Blackwell.

Moi, Toril (comp.) (1985) *French Feminist Thought*. Oxford, Basil Blackwell.

Niekel, James W. (1987) "Equal opportunity in a pluralistic society", pp. 104- 19 en E. F. Paul, F. D. Miller, Jr., J. Paul y J. Ahrens (comps.). *Equal Opportunity*. Oxford, Basil Blackwell.

Norman, Richard (1982) "Does equality destroy liberty?" en K. Graham (comp.) *Contemporary Political Philosophy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Novak, Michael (1987) *The New Consensus on Family and Welfare*. Washington, American Enterprise institute for Public Policy Research.

(1990) *Christianity, Capitalism and Democracy*. London, Institute of Economic Affairs. Oppenheim, Felix (1981) *Political Concepts: A Reconstruction*. Oxford, Basil Blackwell.

Phillips, Derek L. (1979) *Equality, Justice and Rectification*. London, Academic Press.

Radcliffe Richards, J. (1982) *The Sceptical Feminist*. Harmondsworth, Penguin.

Rawls, John (1972) A *Theory* of *Justice*. Oxford, Clarendon Press.

Schaar, John H. (1971) "Equality of opportunity, and beyond", pp. 135-6 y 142-3 en A. de Crespigny y A. Whertheimer (comps.), *Contemporary Political Theory*. London, Nelson.

Sowell, Thomas (1984) Civil *Rights: Rhetoric of Reality?*. New York, William Morrow.

Sumner, L. W. (1987) "Positive sexism", en E. F. Paul, F. D. Miller, Jr., J. Paul y J. Ahrens (comps.), *Equal Opportunity*. Oxford, Basil Blackwell.

Weedon, Chris (1987) *Feminism Practice and Poststructuralist Theory*. Oxford, Basil Blackwell.

Fundación Heinrich Böll

Departamento de Evaluación

APLICANDO LA DEMOCRACIA DE GÉNERO

Estudio sobre la implementación metodológica y operativa de la Democracia de Género en la planificación y evaluación de proyectos

Angela Meentzen y Enrique Gomáriz

Berlin, Abril 2002

INDICE

	Presentación	p. 3
I.	La democracia de género como estrategia: buscando la coherencia perdida	p. 5
II.	Los manuales de género desde la perspectiva de democracia de género	p. 20
II.	Criterios metodológicos e instrumentos básicos	p. 36
	ANEXO	
	Lista de manuales de género	p. 76

Presentación

El presente informe entrega los resultados del estudio realizado sobre la implementación metodológica y operativa de la política de democracia de género en la planificación y evaluación de proyectos, encargado por la Fundación Heinrich Böll de Alemania. Aunque el estudio tiene una perspectiva general, parte principalmente de la experiencia desarrollada por el trabajo de cooperación al desarrollo en América Latina. De hecho, el esfuerzo para concretizar métodos y herramientas de trabajo parte de un balance sobre los instrumentos, principalmente en su forma de manuales que se han formulado desde o para América Latina.

La primera parte de este estudio tiene el objetivo de contribuir a la aclaración de diversas corrientes actuales en la aplicación del enfoque de género en la cooperación al desarrollo, tales como la igualdad de oportunidades, el empoderamiento, la democracia de género y el mainstreaming; así como su ubicación como fines, estrategias o métodos y sus diferencias y coincidencias, de acuerdo a su uso actual en América Latina y a nivel internacional.

En la segunda parte se hace una revisión de una serie de manuales de género utilizados actualmente en América Latina, en Alemania y a nivel internacional para la aplicación del enfoque Género en Desarrollo (GED) desde la perspectiva de la democracia de género. La revisión incluye la valoración de las tendencias de los enfoques encontrados a nivel conceptual y operativo, la formulación de una tipología, así como aspectos rescatables para la aplicación de la democracia de género por la Fundación Heinrich Böll, en este caso del departamento de América Latina y por sus contrapartes. Incluye referencias al estado de avance en la elaboración de instrumentos de aplicación de la democracia de género por la misma Fundación Heinrich Böll en Berlín y en América Latina.

La tercera parte incluye instrumentos y técnicas para aplicar la democracia de género. Es necesario aclarar aquí, que por la corta duración de la consultoría se optó por la elaboración de instrumentos específicos para el enfoque de la democracia de género únicamente en lo que se refiere a la planificación y evaluación de proyectos.

Quedaría pendiente una amplia tarea de la elaboración de otros instrumentos de aplicación de la democracia de género a nivel institucional de la Fundación Heinrich Böll y de sus contrapartes, para la formación política, para la formulación de políticas así como para otras acciones de democracia de género dirigidas a la sociedad en conjunto, que no pudieron ser incluidos en el presente estudio debido a la corta duración de la consultoría.

Por otra parte, es necesario subrayar que para una adecuada implementación de tales instrumentos y técnicas se requiere de algunos requisitos previos: en primer lugar, del establecimiento de un cultura organizacional en la Fundación Heinrich Böll que defina de manera general los métodos de planificación y evaluación de proyectos que serán usados por esta institución. En segundo lugar, que esto lleve integrado en el mismo sistema de planificación general los elementos que garantizan la presencia de la perspectiva de género; en tercer lugar, que dicha perspectiva de género se encuentre efectivamente incorporada no sólo en el sistema de planificación, sino en el conjunto de los ámbitos que guardan relación con su desarrollo organizacional y operativo.

Después de la presentación del estudio en talleres en la central de la Fundación Heinrich Böll en Berlín y en coordinación con las oficinas regionales de la Fundación Heinrich Böll en América Latina y la implementación de una fase piloto de aplicación de los instrumentos de planificación y evaluación de proyectos por la Fundación Heinrich Böll y sus contrapartes, los resultados con estas experiencias de aplicación retroalimentaron la versión final del estudio.

1. LA DEMOCRACIA DE GÉNERO COMO ESTRATEGIA: BUSCANDO LA COHERENCIA PERDIDA

En las pasadas décadas de acción política e institucional a favor de la promoción de la mujer y la equidad de género, se han ido conformando distintas propuestas conceptuales y metodológicas, las cuales han producido sucesivas *categorías fuertes* que nucleaban ópticas analíticas y estrategias operativas. En esta introducción se busca hacer un examen de las propuestas y categorías principales que tienen presencia en la actualidad, aunque este análisis tenga como contexto la evolución general de dichas políticas de género, y haga especial mención del cambio referido a los paradigmas del desarrollo.

Puede afirmarse que durante la segunda mitad del siglo XX tiene lugar una transición que va desde una política de apoyo a las mujeres, con una perspectiva frecuentemente asistencial, hasta una estrategia que considera a las mujeres como sujetos de derechos y oportunidades en un contexto mas amplio que hay que modificar. En relación con los procesos de desarrollo, esta transición acabó por reconocerse como el paso de la estrategia de Mujer en Desarrollo (MED) a la denominada Género en el Desarrollo (GED).

Ciertamente, tanto en el occidente más desarrollado como en los países en desarrollo, este cambio ha estado referido a una mutación importante en el campo de la teoría y los estudios de la mujer: el desarrollo rápido del concepto y la teoría de género, desde fines de los años setenta. Sin embargo, es importante considerar que los enfoques teóricos feministas previos, principalmente referidos a la tesis del patriarcado y el reconocimiento de la subordinación histórica de la mujer, no siempre son subsumidos de la misma forma por la teoría de genero, lo que, en el campo de la acción estratégica, facilita la existencia paralela de distintas opciones, como se verá a continuación.

No es necesario hacer aquí una descripción de las tesis que recorren ese camino de MED a GED (de bienestar, igualdad, antipobreza, eficiencia, etc.) para mencionar las diferencias que regularmente se hacen entre ambas. En la concepción MED el foco es la mujer y la acción se refiere a sus necesidades prácticas, lo cual complementa el desarrollo y capacita a las mujeres para participar en el desarrollo; el desarrollo operativo de esta concepción se concreta a través de proyectos para mujeres, o de componentes separados para mujeres en los proyectos generales. Mientras que en la idea GED el foco está puesto en las determinaciones de género, y los intereses estratégicos de las mujeres, el objetivo es la equidad en la participación y el disfrute de los resultados del desarrollo y las mujeres son sujetos del desarrollo, lo que significa un mayor empoderamiento. Es interesante consignar que si bien hay un esfuerzo por integrar el enfoque de género en los proyectos, lo cierto es que la puesta en práctica se hace también a través de proyectos para mujeres y de componentes separados para mujeres, cuya principal diferencia refiere a la mayor atención que se presta a los intereses estratégicos de las mismas. Esta contradicción entre la perspectiva conceptual del GED (enfoca las determinaciones de genero y no sólo a las mujeres) y su desarrollo operativo (las mujeres son también las agentes y las beneficiarias) se ha mantenido desde los años ochenta y es parte de las razones por las que se plantea su crítica, así como la consiguiente necesidad de modificar ese paradigma.

Cuando aparece –en la última década del pasado siglo- la crítica a las políticas tradicionales de promoción de la mujer, que regularmente se han traducido en políticas públicas de igualdad de oportunidades, éstas se sitúan en una encrucijada polarizada entre el en-

foque que regresa al trabajo con las mujeres, y el enfoque que mira en dirección contraria: hacia el conjunto de la sociedad. Así pues, puede afirmarse que a fines del siglo XX pueden apreciarse tres orientaciones generales, la del empoderamiento, la de igualdad de oportunidades o equidad de género y la de democracia de género.

Sin embargo, es importante aclarar algunos temas de partida. El primero, es que estas orientaciones generales adquieren su naturaleza sobre todo en términos de énfasis, de mayor atención a algunos de los elementos, puesto que, en la práctica, es fácil observar que las tres orientaciones se solapan y así, es posible apreciar que hay empoderamiento en políticas de igualdad de oportunidades, y de democracia de género, o bien que aumenta la igualdad de oportunidades tanto al aplicar estrategias de empoderamiento como de democracia de género. Es el acento puesto en cada uno de los aspectos y su consideración como piedra de toque, lo que en definitiva identifica cada una de las corrientes, como se verá mas adelante. El otro tema de partida se refiere a que algunos de los instrumentos utilizados en las políticas de promoción de la mujer y la equidad de género han acabado adquiriendo connotación estratégica, lo que hace que incluso sean vistos como opción estratégica propiamente dicha, como es el caso, sobre todo, del *gender mainstreaming*. Por esa razón, también tiene utilidad detenerse a examinar esa referencia.

El tercer tema, relacionado con los anteriores, se refiere a la consideración de estas orientaciones como opciones estratégicas o como fines en si mismas. Existen dos sensibilidades al respecto. Una primera, que tiende a ver cada una de las orientaciones con una doble naturaleza: medio (estratégico) y fin. Esta sensibilidad suele aparecer desde el interior de cada orientación, pero también puede surgir en términos de confusión por parte de un público no familiarizado con la temática. La segunda, mas extendida últimamente, que considera estas orientaciones fundamentalmente como opciones estratégicas, las cuales comparten, al menos en primera instancia, un mismo objetivo general: avanzar en la equidad de género.

En todo caso, para examinar cada una de las propuestas se utiliza aquí la idea de estrategia como concepto integral; es decir, aquella opción que:

a) parte de un determinado enfoque conceptual;
b) se dota de una metodología coherente con el enfoque elegido;
c) construye herramientas operativas consistentes con la lógica de esa metodología.

En breve, una estrategia avanza por un camino coherente desde lo conceptual hasta lo operativo a través de un tronco metodológico que la articula.

1. La igualdad de oportunidades / equidad de género

Esta estrategia es la mas extendida, en términos de puesta en práctica a nivel público en la época de la teoría de género y en concreto del desarrollo de la GED. Sin embargo, sobre todo en América Latina, es conveniente observar tanto esa acción que realizan los poderes públicos, como la que desarrollan otros agentes, principalmente organismos no gubernamentales, frecuentemente con el apoyo de la cooperación internacional. La acción gubernamental se ha traducido, como en diversos países europeos, en políticas públicas de igualdad de oportunidades, mientras que la acción de los organismos no gubernamentales, cuando ha superado el nivel de actuación puntual o atomizada, adqui-

riendo alguna dimensión estratégica, se ha reconocido como planes o programas de género, o bien como componentes de programas o proyectos con otros objetivos.

Sin embargo, ambas han compartido con frecuencia una misma óptica tanto diagnóstica como estratégica, pudiéndose afirmar que las principales diferencias refieren al alcance o radicalidad de medidas concretas, tanto a nivel general como en situaciones específicas. Parten de la categoría género y utilizan el análisis de género, primero para comparar la situación y posición de cada género. Desde este análisis, se dirigen principalmente a mejorar la situación de las mujeres, utilizando con frecuencia medidas afirmativas a favor de las mismas. En general, cuando se dirigen a los hombres lo hacen en términos de sensibilización con la intención de complementar la acción a favor de las mujeres. Su campo de acción es el que corresponde a las áreas que generalmente atienden las políticas sociales (salud, educación, trabajo, etc.). Puede afirmarse que esta orientación se expresa mundialmente y se consolida con la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer y su principal resultado: la Plataforma de Acción.

Ahora bien, es importante consignar que en esta estrategia puede apreciarse claramente una evolución, especialmente durante los años noventa. En efecto, si en un principio el análisis de género se refería mucho más al diagnóstico de la situación de las mujeres o bien a su comparación con la de los hombres, luego fue agregándose progresivamente el análisis de las relaciones de género, lo que con frecuencia se tradujo en proyectos de mayor relación entre objetivos de desarrollo y de equidad de género. De igual forma, el acento inicial en la igualdad entre los géneros fue dejando paso a la idea de equidad, que pretende la igualdad de oportunidades entre personas no necesariamente iguales. También comenzó a enfatizarse que es necesario distinguir factores diferenciales en la propia población femenina, necesitando por tanto una visión específica de cruces factoriales (clase, generación, raza, etnia, género, etc.)

Asimismo, la convocatoria a los hombres comenzó a ser más evidente (algo que se aprecia fuertemente en los resultados de Beijing + 5), aunque fundamentalmente sin abandonar una óptica instrumental: como se fue haciendo evidente que para mejorar algunos problemas importantes (salud reproductiva, violencia de género, etc.) era necesario integrar a los hombres en las acciones, se empezaron a convocar pero siempre como instrumento para mejorar la situación de las mujeres.

El otro rasgo de esta evolución se refiere a una cuestión de sistematicidad e integralidad. En efecto, al principio se impulsaban con frecuencia acciones principalmente focales o segmentadas y luego progresivamente se comenzó a plantear la transversalidad del enfoque de género. Incluso las políticas públicas de igualdad de oportunidades se articulaban progresivamente con el conjunto de las políticas públicas, a las que trataban de afectar de manera transversal. En relación con esa nueva perspectiva, pero sobre todo en ámbitos institucionales, comenzó a proponerse el *gender mainstreaming*, del cual se hablará mas adelante.

Las políticas de igualdad de oportunidades o de equidad de género son todavía las más extendidas en términos de consenso y cobertura, pese a que han comenzado a sufrir críticas en cuanto a su contradicción principal y a su consiguiente limitación en términos de eficacia. En efecto, como se indicó, en esta estrategia se manifestó desde sus orígenes la contradicción entre la óptica conceptual (género y condiciones de género) y su orientación operativa dirigida fundamentalmente al trabajo con mujeres. Con la evolu-

ción interna sufrida durante los noventa, esta contradicción no fue menos evidente: si ahora se integraba el plano de lo relacional entre los géneros, era más contradictorio que el foco de trabajo fueran únicamente las mujeres. Y el incremento de la referencia a los hombres desde una perspectiva instrumental, tampoco resolvía la cuestión principal: como seguir avanzando en la equidad de género, cuando el compromiso y la simple relación con esta temática es algo extraño para la mitad de la población. En el fondo, se manifestaba más claramente la parcialidad del presupuesto de partida de las políticas de igualdad de oportunidades: las mujeres se encuentran en una situación de desventaja lineal con respecto a los hombres. Este presupuesto suponía considerar que los hombres están en una posición que las mujeres tienen que alcanzar y conforme lo hagan se irá avanzando hacia la equidad de género. Pero conforme las mujeres comenzaron a aproximarse a esa posición, fueron evidentes dos cosas: en primer lugar, que la posición de genero de los hombres no es precisamente una posición sustantivamente buena a lograr por el hecho de ser dominante; en segundo lugar, que los cambios protagonizados por las mujeres planteaban cambios en los hombres, para los cuales no se habían previsto políticas, con lo que se producían con frecuencia resistencias sociales, cuando no movimientos de reacción (del tipo Promise Keeper norteamericano, etc.). Dicho en breve, la contradicción entre el consenso teórico de que género no es igual a mujeres, y luego una acción solo para las mujeres parece difícil de mantenerse en el tiempo.

2. *El empoderamiento de las mujeres*

La orientación estratégica que hace de su piedra angular el empoderamiento de las mujeres procede en realidad de presupuestos anteriores a las políticas de equidad de género. Por esa razón, no existe consenso acerca de si esta estrategia significa el paso de MED a GED como proponen algunas autoras, Moser por ejemplo, o si se trata de una propuesta que nace paralela o previamente a la conceptualización del enfoque de género. De hecho, la óptica del empoderamiento refiere al tronco de orientaciones cuyo foco cognitivo y propositivo son las mujeres, tanto si considera que el problema está en las mujeres como si piensa que ahí esta la solución. Por lo demás, el término empoderamiento, en castellano un neologismo que trata de traducir la palabra inglesa *empowerment*, no tiene su origen en la teoría feminista, sino en la cultura política anglosajona, con frecuencia referido a los sectores de base o las minorías oprimidas; y, en todo caso, anterior al surgimiento del enfoque de género.

No obstante, la fuerte expansión de la perspectiva de género y la consiguiente orientación GED tuvieron efectos sobre la opción del empoderamiento. En primer lugar, porque desde GED la acción positiva y el empoderamiento de las mujeres son vistas como parte del propio proceso de avance hacia la equidad de género. Sin embargo, no son su piedra angular ya desde su formulación conceptual: género y relaciones de género significan una problematización de la dimensión de género de cualquier ser humano. El resultado general de esta relación entre diferentes orientaciones ha sido que el empoderamiento llegó a una disyuntiva: por un lado se integraba al curso principal de las políticas de equidad de género o por otro mantenía su propio perfil aunque con una dimensión mas reducida en el escenario de la acción con y para las mujeres. De hecho, la orientación que hace efectivamente del empoderamiento la piedra angular de su accionar, se puede encontrar más fácilmente en las actuaciones de sectores de organizaciones de mujeres, con apoyo de algunas agencias de la cooperación internacional.

Como se sabe, la idea del empoderamiento de las mujeres tiene un fuerte anclaje personal, aunque también puede entrañar determinaciones grupales. En el plano personal, lo que importa es el incremento de la capacidad de las mujeres para avanzar en la consecución del objetivo fundamental, que es la autonomía y el desarrollo de cada mujer, lo que significa la adquisición de un mayor poder (interno y externo). Para ello es necesario articular un trabajo de toma de conciencia (de las injusticias que conlleva la subordinación histórica) junto con un incremento de su autoestima, que incluya una autoimagen positiva y tendencialmente diferente a la del varón, así como una valoración del propio trabajo, las propias habilidades y conocimientos y, sobre todo, de las propias potencialidades. Ello significa poner el acento en el control de su propia sexualidad, de la reproducción y de la seguridad personal, lo que remite a un incremento de su libertad y sus expectativas, al menos en términos de posibilidad.

Este empoderamiento personal tendría consecuencias a nivel social en los distintos planos de la convivencia ciudadana. El empoderamiento jurídico se traduciría en seguridad legal, mayores niveles de acceso a la administración de la justicia, así como capacidad para influenciar la legislación existente. En el plano económico significaría garantía de sobrevivencia, independencia económica personal, acceso a la propiedad y otros recursos, así como a la información económica, al empleo y la seguridad social, etc. El empoderamiento cultural haría referencia a su influencia en el orden simbólico, sobre su imagen y la de los otros, sobre las prácticas culturales, y en defensa de una cultura femenina. En el plano político partiría de la alfabetización política, pero significaría mayor participación en ámbitos políticos y acceso a ocupar cargos de representación y dirección. El empoderamiento social, en suma, conseguiría respeto de los otros, acceso a instituciones y servicios, posibilidades de organización y capacidad de influencia a nivel público.

Desde esta perspectiva, la orientación del empoderamiento presenta coherencia entre su enfoque conceptual y su desarrollo operativo. En efecto, partiría de enfocar las mujeres y su discriminación histórica, así como su potencialidad de liberación, y a partir de este foco, su trabajo se centra en las propias mujeres, tomando al resto de la sociedad como marco de referencia o de dominación.

Ahora bien, esta consistencia no sólo es fuente de sus fortalezas sino también de sus debilidades. En primer lugar, existe un problema de partida con su naturaleza: buena parte de las mujeres y de los grupos que trabajan por la equidad de género asumen el empoderamiento como una herramienta o una consecuencia, pero no como una verdadera estrategia. Es decir, la idea del empoderamiento aparece en las políticas de equidad de género (de hecho, aparece en la Plataforma de Acción) con mucha frecuencia, pero como un medio entre otros, o bien como el efecto beneficioso que tiene una determinada política de equidad. En este sentido tiene un uso bastante extendido, mientras que como verdadera estrategia consistente (como la propuso la red feminista internacional DAWN ante la III Conferencia sobre la Mujer, en Nairobi, 1985) su aceptación es mucho menos común.

Esa estrategia consistente supone que mediante el empoderamiento de las mujeres va a resolverse el problema fundamental existente. A este respecto, caben varias posibilidades: que resuelva el problema que afecta al conjunto de la sociedad, o bien que resuelve sólo la falta de empoderamiento de las mujeres, con lo cual esa estrategia se transforma en un fin en sí misma. En el primer caso, mas allá de como se quiera denominar, se su-

pone que el empoderamiento de las mujeres consigue avanzar hacia la equidad de género en toda la sociedad, lo cual implica que incorpora también a los hombres. Pero como actúa fundamentalmente para y con las mujeres, cabe preguntarse como puede incluir al conjunto de la sociedad. Caben varias respuestas a esta interrogante. Por un lado, como en el caso de las políticas de igualdad de oportunidades, cabe pensar que el empoderamiento de las mujeres las lleva hasta alcanzar la situación de los hombres, a los que se considera ya empoderados. Como vimos, esa versión rectilínea de la superación del supuesto déficit de las mujeres es tendencialmente androcéntrica, y no parece que corresponda a una estrategia que apuesta por las potencialidades intrínsecas y diferenciadas de las mujeres.

Por otro lado, cabe pensar que el empoderamiento de las mujeres va a producir efectos correspondientes entre los hombres, ya sea por reflejo social, por goteo o por seducción (como en algún momento se propuso desde el feminismo de la diferencia). El problema que tiene ese supuesto es que descarta la posibilidad de que, lejos de ser siempre positiva, la reacción del conjunto social y en particular de los hombres sea, en mayor o menor medida, por una vía u otra, tendencial o directamente negativa. El clima postfeminista de sociedades europeas, los movimientos de hombres androcentristas (como el Promise Keeper) o las contraofensivas organizadas por entidades religiosas, son claros ejemplos de esa reacción contraria, que pone hoy seriamente en duda la idea de que el cambio de la sociedad va a seguir al tirón del cambio en las mujeres. Y ello conduce al tema de las transformaciones como efecto del cambio de las mayorías sociales. En efecto, ese ha sido un viejo supuesto referido a la lucha contra la dominación de clase: dado que las clases explotadas eran claramente mayoritarias, un cambio sustantivo de su parte inclinaba seriamente la sociedad hacia su transformación y el problema quedaba reducido a como controlar la reacción de la minoría desempoderada. Pero, como se sabe, ese no puede ser el supuesto de partida en el caso de las relaciones de género, donde las poblaciones subordinada y no subordinada presentan dimensiones similares. Un factor más que otorga especificidad al escenario de la acción estratégica en materia de género.

Todo lo anterior cobra aun más fuerza cuando se trata de imaginar que el cambio en las mujeres no sólo resuelve problemas en materia de género, sino que también (como sucede con frecuencia en el ámbito del desarrollo) resuelve graves problemas de la sociedad, como por ejemplo, la pobreza. En un informe sobre empoderamiento se afirma: "en vez de reivindicar una política de equidad que solamente proporcionaría a las mujeres una parte mas grande del pastel envenenado, las mujeres construirían colectivamente el poder desde abajo con el fin de transformar las estructuras existentes de explotación y opresión y, a la vez, perseguir el doble objetivo de eliminar la pobreza y la jerarquía de géneros"[1]. Desde luego, esta visión no contiene un planteamiento riguroso de construcción de mayorías o de acumulación de fuerzas, algo que signifique actuar seriamente desde espacios mixtos, pero ello es consistente con todo el planteamiento. Por otro lado, existe evidencia de que el mejoramiento de la situación de las mujeres es un factor importante que contribuye y hace más sostenible el alivio de la pobreza, pero es difícil tomar en serio una estrategia para superar la pobreza que contenga ese único factor, con lo que volvemos a enfrentarnos al tema de cómo operar y tomar en consideración el resto de los factores existentes, así como la articulación social para promover ese cambio. Es decir, remite a todo lo examinado en el supuesto anterior.

[1] Birte Rodenberg/ Christa Wichterich: Gimando Poder, Berlín 1999

Ahora bien, cabe una posibilidad alternativa consistente en que el objetivo final de la estrategia del empoderamiento no sea otro que el mismo empoderamiento de las mujeres. Es decir, en este caso se trataría de una orientación que es al mismo tiempo estrategia y meta final. El problema consiste entonces que este fin autoreferente no coloca en el mismo nivel en términos de meta final el cambio de las mujeres y el cambio de toda la sociedad. Ahora bien, al hacerlo así se separa en perspectiva de la meta de la equidad de género: el empoderamiento de las mujeres puede seguir avanzando autónoma e infinitamente sin necesidad de referente social. Lo que en el caso de que fuera posible conduciría a una situación sexista, al menos en términos de género. Algo que vendría a confirmar la sospecha de aquellos sectores contrarios a la equidad de género de que, en realidad, el cambio de las mujeres solo busca la "vuelta de la tortilla".

La otra posibilidad es que se piense que el empoderamiento de las mujeres desarrollado autónomamente va a entrar en conflicto con el resto de la sociedad, pero que ello es precisamente lo que obligará al cambio del conjunto social. Dicho en breve, en términos de estrategia política eso se reconoce como la óptica del "cuanto peor, mejor", algo que ya ha mostrado su elevado nivel de riesgo. El conflicto mismo, sin negociación, alianzas y acumulación de fuerzas, suele ser un camino no democrático que termina mal con mucha frecuencia, entre otras razones porque pierde legitimidad social. El conflicto en materia de género, derivando en guerra de sexos, no sólo implica sufrimientos para mujeres y hombres, sino un alto riesgo de estancamiento o retroceso en materia de equidad de género.

3. *La democracia de género*

Esta orientación estratégica es la que presenta una formulación más reciente y surge tratando de superar la inconsistencia de un enfoque de género integral que luego opera sólo con y para la población femenina. En este sentido, se mueve en la dirección contraria que la orientación vista anteriormente: si la estrategia del empoderamiento resulta consistente cuando enfoca sólo la situación de las mujeres y opera sólo con mujeres y grupos de mujeres, la propuesta de la democracia de género busca la consistencia entre un enfoque de género que incluye toda determinación de género, en términos comparativos y relacionales (partiendo del amplio consenso teórico de que género no es igual a mujeres) y la necesidad de integrar al conjunto social en el escenario operativo, donde cada situación específica dictará la combinación de instrumentos oportuna (incluyendo con frecuencia acciones de empoderamiento de las mujeres).

En realidad, la democracia de género resulta el paso lógico a dar en la creciente dinámica genero-inclusiva que se manifiesta en las políticas de equidad de género; las cuales, como se vio anteriormente, ponen cada vez más el acento en integrar lo relacional y en convocar a los hombres en las acciones de mejoramiento de la condición de las mujeres. Ciertamente, esta creciente dinámica genero-inclusiva no es precisamente un rayo en un cielo despejado, sino que procede de una acumulación de condiciones que parten de años de trabajo del género históricamente discriminado, las mujeres, para conseguir una plataforma que hiciera posible la inclusión de la temática de género en la agenda nacional. No obstante, una cosa es lograr esa inclusión –como ha sucedido entre 1975 y 1995 en casi todos los países del occidente desarrollado y en buena parte de los que están en vías de desarrollo- y otra cosa muy diferente es lograr que la temática emergente empape al conjunto social produciendo así un cambio efectivo de las relaciones sociales.

Instituto Nacional de las Mujeres

La cuestión es que para que este avance sustantivo tenga lugar parece haberse planteado la necesidad de un cambio de paradigmas en la política de género. Como plantean los firmantes de una carta dirigida a la Ministra responsable de la políticas de igualdad de oportunidades en Alemania: "Las políticas de igualdad de oportunidades fueron formuladas sobre todo como medidas de promoción de las mujeres y con una orientación antidiscriminatoria. Estas políticas tienen que ser reexaminadas para observar si sus énfasis son todavía correctos y sus instrumentos pueden –sobre todo en el contexto económico actual- tener verdadero impacto"[2]. El texto refiere a continuación algo sobre lo que hoy hay consenso creciente, el frecuente olvido de los aspectos relacionales y de los hombres en las anteriores políticas de genero, y muestran que el impasse en la participación de los hombres en las responsabilidades familiares es el mayor obstáculo para una participación de calidad de las mujeres en el mundo social y, con frecuencia, en el mundo laboral. Dicho en breve, se acentúa la percepción de que el cambio a encarar no refiere solo a un déficit de oportunidades para las mujeres sino a cambios de género en mujeres y en hombres.

Esta visión no solo aparece en Europa o Estados Unidos sino que también comienza a hacerse evidente en América Latina. Como afirma la paraguaya Line Barreiro: "el gran desafío es proponer los cambios para el conjunto de las sociedades y para la construcción de una nueva institucionalidad política."[3] Desde luego, esta nueva perspectiva obliga a una estrategia operativa de naturaleza género-inclusiva. Como afirma Judith Astelarra: "el problema principal hoy es que esto no se producirá, si los hombres no cambian también."[4]

Es a estas necesidades que trata de responder la estrategia de la democracia de género y, en este sentido, es efectivamente algo nuevo respecto de las políticas anteriores, ya que enfatiza la necesidad de convocar no sólo a las mujeres, sino al conjunto de la sociedad, hombres y mujeres, para continuar avanzando hacia la equidad de género. Y precisamente su énfasis en la inclusión es lo que puede permitirle no excluir situaciones específicas dónde sea necesario realizar acciones de empoderamiento de las mujeres, o de igualdad de derechos y oportunidades, siempre y cuando el norte general de estas acciones específicas no sea el cambio en la mitad de la sociedad, sino que convoque al conjunto de esta para lograr sus fines. En tal sentido, la democracia de género tampoco excluye necesariamente la existencia y la necesidad de espacios propios de mujeres (o de hombres), pero si es verdad que hace de las relaciones entre los géneros su foco principal de actuación y avance hacia la equidad de género.

Desde luego, uno de los aspectos que otorgan novedad a esta propuesta consiste en su búsqueda sistemática de incluir a los hombres en la tarea común y el compromiso hacia la equidad de género. Y también, en ese sentido, propone una nueva perspectiva del trabajo con los hombres y entre los hombres. No se trata de negar a los grupos de hombres, la necesidad o conveniencia de tener sus propios espacios, pero al mismo tiempo

[2] "Por la Democracia de Género". Carta abierta a la Ministra para la familia, los ancianos, mujeres y jóvenes del Gobierno Federal de Alemania, Noviembre 1998

[3] Line Barreiro: "Cambios para el conjunto de la sociedad". En: Gomáriz/Meentzen (comp.): Democracia de Género. Una propuesta para Mujeres y Hombres del Siglo XXI. San José/San Salvador 2000; tomado de la Revista "Especial/Fempress: Feminismos Fin de Siglo", 1999

[4] Judith Astelarra: "Autonomía y espacios de actuación conjunta". En: Gomáriz/Meentzen (comp.): Democracia de Género. Una propuesta para Mujeres y Hombres del Siglo XXI. San José/San Salvador 2000; tomado de la Revista "Especial/Fempress: Feminismos Fin de Siglo", 1999

no busca conducirlos a una actuación por separado y segmentada de la lucha común por la equidad de género, como sucede hasta ahora con buena parte de estos grupos. Se trata más bien, de que los hombres, desde los grupos de hombres o desde espacios mixtos, se integren en la corresponsabilidad del trabajo a favor de la equidad de género, en una plataforma común de mujeres y hombres.

Lo anterior tiene algunas implicaciones políticas importantes respecto al trabajo operativo con los hombres. Ya no se trata tanto de esperar que los pequeños grupos de hombres vayan conformando un movimiento social más amplio que converja en algún momento futuro con el de las mujeres en el avance hacia la equidad de género, sino de establecer alianzas con todos aquellos hombres sensibilizados en mayor o menor grado por la experiencia y/o el cambio cultural que existe ya sobre materia de género. Ciertamente, es muy posible que un gran número de estos hombres se encuentren sobre todo en los espacios mixtos y no tanto en los pequeños grupos que trabajan sobre la masculinidad.

Puede afirmarse que la democracia de género en tanto nuevo paradigma no refiere tanto al pasado sino que se establece principalmente de cara al futuro. En tal sentido, supone una ruptura definitiva con la vieja tesis de que lo que hay que superar es el déficit de las mujeres en comparación con los hombres. El problema ya no es lograr que las mujeres se pongan al nivel de los hombres, como si ellas tuvieran que asociarse a los parámetros masculinos y los hombres no tuvieran nada que modificar. En el fondo, el viejo paradigma basado en la necesidad de superar los déficits de las mujeres supone, por un lado, desconocer el alcance de los cambios socioculturales impulsados por las mujeres, por otro lado, mantener de una forma u otra la visión androcéntrica de la sociedad.

En el fondo, el nuevo paradigma de la democracia de género significa un acercamiento entre los fines y los medios. Si el fin consiste en conseguir la corresponsabilidad de mujeres y hombres en los espacios públicos y privados, (siempre nutriéndose de la diversidad que ello supone); el medio consiste en crear las condiciones para que el propio avance hacia la equidad de género sea también cada vez más una corresponsabilidad de mujeres y hombres.

En términos políticos, ello significa que los avances de las mujeres y su conciencia en términos de género tienen que darse, a partir de ahora, al mismo tiempo que se persigue la inclusión progresiva de los hombres en el avance hacia un nuevo trato más equitativo entre los géneros y en la mejora de su grado de conciencia sobre su propia identidad de género (masculina) y los cambios que esta identidad necesita. Ello no significa la necesidad de esperar a que se de un paralelismo perfecto y un nivel semejante de conciencia en mujeres y en hombres. Significa que las acciones y las políticas para la equidad de género dejen de dirigirse sólo a las mujeres para enfocarse también en los hombres y, sobre todo, a las relaciones entre los géneros.

La experiencia concreta de la aplicación de la democracia de género, sobre todo a partir de la Fundación Heinrich Böll, es que esta estrategia trabaja tanto en el plano de los comportamientos individuales como en el cambio de las condiciones estructurales de las relaciones de poder. La democracia de género busca la transformación más integral de la naturaleza y dinámica de las organizaciones, actuando a nivel estratégico y estructural y convocando para ello a todos, hombres y mujeres que trabajan en la organización. Ya no se trata, por tanto, de fortalecer grupos de mujeres al interior de las organizaciones

mixtas, para arrancar reivindicaciones de género (regularmente frente a los hombres), sino de fortalecer la posición de las mujeres, para incluir a mujeres y hombres en la tarea común de establecer una política de género de la organización misma.

Ahora bien, el énfasis en la perspectiva género-inclusiva de la democracia de género también puede ser fuente de riesgos. En efecto, esta visión amplia obliga a un mayor rigor diagnóstico y propositivo, puesto que, sin ese rigor, la ampliación del menú de opciones operativas puede concluir en ausencia de criterios de prioridad, confundiendo urgencias y posibilidades. Intentar impulsar una gran cantidad de instrumentos al mismo tiempo, cuando no hay condiciones para ello, puede dar lugar a la confusión operativa. Por eso es necesario subrayar que la democracia de género no puede significar un menor rigor en el compromiso hacia la equidad de género, ni una menor exigencia en la calidad técnica, sino que demanda todo lo contrario, porque, en caso opuesto, corre el riesgo de disolución tan conocido con la transversalidad, que siendo un criterio necesario, cuando se aplica ligeramente deja de existir en realidad.

La otra debilidad de esta orientación emergente es que todavía es utilizada con significados diferentes. Por un lado, es frecuente identificarla con actuaciones parciales o específicas de las políticas de equidad de género. La más frecuente es la que piensa que la democracia de género es una forma más rigurosa de enfocar la temática de género en el ámbito de los sistemas políticos; es decir, se trataría de un enfoque referido a la participación política de las mujeres y a las determinaciones de género de las democracias existentes. Y ciertamente, este campo forma parte de la estrategia de la democracia de género, pero sólo es un campo entre otros. otra visión parcial de la democracia de género es la que la relaciona con determinados cortes operativos, los más frecuentes la transversalidad y el *gender mainstreaming*. Este asunto será tratado más adelante.

Por otro lado, existe la tensión entre su significado como estrategia y como meta final. Cuando se usa como fin, la democracia de género no tiene una diferencia sustancial con la equidad de género: la situación a alcanzar es la misma en ambos casos[3]. Ahora bien, cuando se usa como una estrategia política de género para llegar a esa situación, adquiere una mayor especificidad, que hace de ella una propuesta diferente a las otras aquí analizadas. Ciertamente, existe una tendencia, como ya se apuntó, a no diferenciar estrategias por el hecho de que todas comparten parcialmente perspectivas o instrumentos operativos. Pero esa tendencia confunde lo que puede ser una política de alianzas entre sectores o grupos con estrategias distintas, algo que suele ser constructivo, con lo que es la clarificación saludable de cada eje estratégico. En efecto, la democracia de género puede ser aplicada en un contexto determinado, donde sea necesario un fuerte trabajo de empoderamiento de las mujeres, pero ello no significa que pierda de vista otros aspectos estructurales y relacionales de dicho contexto, porque no hace del empoderamiento su enfoque ni su herramienta privilegiada (ello, como se dijo, depende del contexto). Por el

[3] La equidad de género se refiere a la distribución justa de derechos, oportunidades, recursos, responsabilidades, tareas, etc. entre los géneros respetando las diferencias entre mujeres y hombres. La democracia de género se refiere a lo mismo: la participación de personas diferentes con los mismos derechos. El término implica además diálogo, información, negociación y acuerdos entre ambas partes en base a sus intereses comunes y diferentes. Una ventaja de la "democracia de género" como meta final puede ser su utilidad para convocar a muchos sectores hacia un amplio consenso, dado que nadie quiere ser antidemocrático. Sin embargo, en términos de contenido y objetivo, quiere alcanzar lo mismo que la equidad de género.

contrario, en la estrategia del empoderamiento difícilmente puede pensarse que se integren acciones sustantivas dirigidas a la condición de género de los varones.

Probablemente, la mayor debilidad de la democracia de género es precisamente el hecho de ser una propuesta naciente, con poca implementación todavía y, sobre todo, débil sistematización de experiencias. Ello guarda relación con su recepción entre los actores que trabajan esta temática y, sobre todo, con el movimiento de mujeres. En efecto, por más coherencia interna que tenga la propuesta, si una proporción significativa de grupos de mujeres no la toman en cuenta o directamente la rechazan, su avance entre sectores mixtos, poderes públicos o agencias de cooperación será más lento y tendrá mayor riesgo de ser algo difuminado, como ya se vio anteriormente. En este sentido, la democracia de género es todavía una apuesta, cuya suerte depende en buena medida de cómo enfrente el movimiento de mujeres su cambio paradigmático.

Por esa razón, el tema de su sistematización práctica resulta relevante. El ejemplo de una experiencia referida por una representante de un grupo de mujeres en El Salvador podría ser ilustrativo. El trabajo de este grupo se concentró en varias comunidades de una zona rural afectada por los terremotos de febrero del 2001, principalmente en temas de reconstrucción y atendiendo fundamentalmente a las mujeres. Cuando apareció el tema de la violencia doméstica en las comunidades, el grupo acudió a tácticas de empoderamiento de las mujeres, pero su percepción es que los niveles no se reducían o incluso aumentaban. Como se trataba de una población no muy numerosa, se probó con una intervención dirigida hacia los hombres y en particular hacia los ofensores, con el resultado apreciable de que los niveles de violencia tendieron a disminuir. Ante esta situación, la agencia internacional que apoyaba la organización de mujeres ofreció de inmediato mayores recursos para continuar en esta línea. Ello colocó en un dilema a la propia organización de mujeres: como era posible que partiendo de una decisión de trabajar con las mujeres, tuviera ahora que actuar con el conjunto de la población. La solución encontrada fue tratar el asunto con las autoridades municipales. Tras negociaciones entre las distintas partes la municipalidad aceptó a hacerse cargo de la problemática de la violencia intrafamiliar, siempre monitoreada por el grupo de mujeres. Al concluir el relato sobre esta experiencia, la representante del grupo de mujeres se preguntaba si no estarían desarrollando una estrategia de democracia de género antes de haber escuchado de esa propuesta sistematizadamente. Este ejemplo muestra claramente que la sistematización de experiencias que corresponden a una orientación de democracia de género facilitaría su comprensión y discusión entre los grupos y entidades que trabajan en asuntos de género.

ESTRATEGIAS: ENFOQUES E INSTRUMENTOS

Empoderamiento de las Mujeres	Igualdad de Oportunidades/ Equidad de Género	Democracia de Género
ENFOQUE		
✓ Situación y condición de las mujeres ✓ Potencialidad de las mujeres para el cambio ✓ Empoderamiento individual y colectivo	✓ Situación y condición de las mujeres ✓ Análisis y comparación entre géneros ✓ Relaciones de género más equitativas ✓ Igualdad/equidad entre mujeres y hombres	✓ Situación y condición de mujeres y hombres ✓ Convoca y corresponsabiliza al conjunto de la sociedad ✓ Cambio en las estructuras y en la identidad de género de mujeres y hombres ✓ Relaciones democráticas de género en lo interpersonal, laboral, familiar y político
INSTRUMENTOS		
✓ Talleres de autoconciencia ✓ Talleres de autoestima ✓ Promoción de control sobre su sexualidad y salud reproductiva ✓ Promoción de autonomía personal y económica ✓ Redes contra la violencia de género ✓ Conquista de espacios de poder por mujeres	✓ Análisis de género ✓ Acciones afirmativas a favor de las mujeres ✓ Planes de Igualdad de Oportunidades ✓ Información y sensibilización de los hombres ✓ Mainstreaming mujeres y género a nivel institucional estatal y de políticas sociales ✓ Genderbudgeting	✓ Análisis de género holístico ✓ Acciones diferenciadas para mujeres y hombres en espacios separados y mixtos ✓ Promoción de diálogo y negociación entre los géneros ✓ Normativa de corresponsabilidad de hombres y mujeres ✓ Redistribución de recursos y del cuidado social ✓ Compatibilización de mundos público/laboral y privado/familiar ✓ Mainstreaming género-inclusivo ✓ Campañas de cambio cultural para el conjunto de la sociedad

4. *El método de gender mainstreaming*

El hecho de que se haya desarrollado una preocupación creciente por asegurar la integración de la perspectiva de género en las políticas generales de una forma sistemática (y no de manera puntual como había sucedido con frecuencia), ha extendido notablemente la propuesta metodológica del gender mainstreaming. De hecho, en la Unión Europea y buena parte de sus Estados miembros, cuando se plantea la temática de género – desde mediados de los años noventa- se asocia irremediablemente con la idea del gender mainstreaming; el propio Consejo de Europa en su recomendación general sobre la materia(1998)[6] afirma estar: "convencido de que una de las principales estrategias para alcanzar la igualdad efectiva entre mujeres y hombres es el gender mainstreaming". Sin embargo, la enorme extensión del uso del término, no siempre ha ido acompañada de una claridad similar en cuanto a su naturaleza. Por eso tiene sentido mencionarlo en este espacio de introducción conceptual sobre estrategias, entre otras razones, para tratar de identificar si puede considerarse o no una estrategia propiamente dicha.

Un punto de partida sería aclarar la voz idiomática, tan radicalmente anglosajona que difícilmente soporta una traducción adecuada, por lo que tiende a utilizarse en su idioma original (inglés). Con frecuencia se ha traducido como transversalización, una idea algo anterior y que no corresponde con precisión a la voz original. En efecto, la transversalización del enfoque de género es algo que procede de los años ochenta, en relación con el debate de políticas específicas o integración del género en todas las políticas. La voz gender mainstreaming, extendida desde fines de los ochenta, no significa exactamente transversalización, sino *incorporación de la perspectiva de género en la corriente principal* de una entidad o proceso. Así, mientras la transversalización convoca a la incorporación sistemática de una temática (género en este caso) en todos los componentes de una estructura, el gender mainstreaming busca asegurar que dicha temática se incorpore en la matriz estructural, en el corazón de una acción pública, por ejemplo, sin que ello tenga que significar necesariamente que esté incorporada en cada componente a un mismo nivel. Por eso tiene una connotación estratégica, aunque sea fundamentalmente un método.

En efecto, lo que regularmente se entiende por una orientación estratégica o un enfoque estratégico, incorpora desde una mirada conceptual, hasta su consiguiente desarrollo operativo, que suele incluir método y herramientas. Ello ha sido posible encontrarlo en cada una de las propuestas aquí examinadas anteriormente. Sin embargo, el gender mainstreaming carece de una perspectiva conceptual propia, aunque tampoco sea una simple herramienta.

Respecto del punto de vista conceptual, lo que suele suceder con el gender mainstreaming es que sea asociado a una determinada estrategia. Así, en la Unión Europea se asocia permanentemente a la igualdad de oportunidades, pero también es posible observar, en la Fundación Heinrich Boell por ejemplo, quienes la asocien a la democracia de género. Ciertamente, es mas infrecuente que quienes proponen el empoderamiento como una estrategia y no sólo como un componente, asocien esta orientación con el gender mainstreaming; mas bien de este sector es que surgen las principales críticas a este método. La razón de lo anterior no es difícil de señalar: en efecto, el gender mainstreaming supone un cruce temático efectivo entre la perspectiva de género y el resto de los

[6] Consejo Europeo, Recomendación No. R. (98) 14, del 7 de Octubre de 1998

temas o políticas que componen la vida social, algo que se asocia mucho más con perspectivas de género que enfocan al conjunto social, que con otras que enfocan fundamentalmente a las mujeres.

Así, en un intento de definición realizado desde la Unión Europea[7], no por casualidad referido a la incorporación de la igualdad de oportunidades en las políticas de la Comunidad, se afirma: "Gender mainstreaming incorpora no sólo esfuerzos restringidos a la promoción de la igualdad mediante la implementación de medidas específicas de apoyo a las mujeres, sino que refiere a la movilización de las políticas y las acciones específicas hacia el propósito de alcanzar la igualdad, mediante la activa y abierta toma en consideración desde la fase de planificación de los posibles efectos sobre la situación tanto de hombres como de mujeres (perspectiva de género)."

Sin embargo, la cuestión es que puede incorporarse la temática de género en la matriz estratégica de una política de salud, por ejemplo, con lo que se estaría realizando gender mainstreaming y hacerlo con una convocatoria instrumental hacia los hombres o una débil visión relacional, con lo que se seguiría en la contradicción característica de las tradicionales políticas de igualdad de oportunidades, o bien, podría hacerse con una convocatoria política de los hombres en el sentido de su participación y coresponsabilidad, en el contexto en una visión relacional, con lo cual se estaría impulsando una estrategia de democracia de género. Incluso, aunque haya una menor convergencia con la orientación del empoderamiento, también es teóricamente posible tratar de incorporar solo medidas de empoderamiento de las mujeres en el corazón de una determinada política, aunque entonces fuera difícil obtener ese cruce temático género-inclusivo hacia el que tiende el método de gender mainstreaming.

En suma, el gender mainstreaming es un método que puede ser utilizado desde distintas estratégias, aunque sea cierto que tiene más consonancia con unas que con otras. De hecho, como se ha señalado, uno de los manuales sobre gender mainstreaming más actuales, el elaborado por el PNUD en 2001, muestra el abanico de perspectivas estratégicas que pueden utilizarse con este método. Sin embargo, tampoco se trata de una simple herramienta, como se presenta en ocasiones, porque contiene un procesamiento más complejo. Podría afirmarse que, en términos operativos, resulta como un computador o un automóvil, que no son instrumentos simples, pero que necesitan de orientación y operación para mostrar su utilidad estratégica.

Las críticas que se hacen al gender mainstreaming, muchas veces envueltas en confusiones acerca de su naturaleza, se mueven en dos direcciones principales. La primera, refiere al hecho de que la incorporación de la temática de género a una corriente principal (institucional o de políticas) puede tener el riesgo de hacerse por agregación, sin modificar la orientación de ese mainstream (corriente principal). Esta crítica se hace con frecuencia desde quienes prefieren el enfoque del empoderamiento en dos sentidos: Por una parte, refiriéndose a la no modificación de los contenidos de este mainstream y, por la otra, señalando que generalmente esos contenidos suelen inscribirse en una perspectiva patriarcal (por lo que hablan del "malestream" para descalificarla).

La otra dirección en que se mueven las críticas al mainstreaming se refiere al hecho de que en muchas definiciones del mismo se enfatiza la necesidad de una visión género-

[7] "Incorporating equal opportunities for women and men into all Community policies and activities" (COM(96)67final)

inclusiva y no solo referida a las mujeres. Se apunta pues a riesgo de que las necesidades de las mujeres pierdan relevancia y, para evitarlo, se proponen fórmulas compensatorias como la de que el women mainstreaming es tan importante como el gender mainstreaming.

Ciertamente, ambos tipos de críticas no refieren necesariamente al mainstreaming en tanto método. La primera, porque se refiere en realidad a un uso deficitario del gender mainstreaming, en el sentido de que no se logra un verdadero cruce entre la temática de género y la temática del mainstream que se relacione (institucional o de políticas). Desde luego, sobre todo en el contexto de la Unión Europea, aparecen muchas críticas sobre este método que apuntan en realidad a un mal uso del mismo o a su débil puesta en práctica. En cuanto a la segunda crítica, como se ha visto no se trata en realidad de ninguna crítica específica al método del gender mainstreaming, sino que refleja una preocupación y en muchas ocasiones una resistencia a la necesidad de pasar a una perspectiva género-inclusiva que no se centre únicamente en las mujeres. Esto nos remite al debate sobre estrategias y paradigmas que están encarando aquellas entidades, grupos y sectores preocupados por el avance efectivo hacia la equidad de género.

II. LOS MANUALES DE GÉNERO DESDE LA PERSPECTIVA DE DEMOCRACIA DE GÉNERO

Algunas advertencias a modo de introducción

En este apartado se analizará una cantidad de manuales producidos en América Latina y otros continentes con los enfoques de género presentados en la primera parte del presente estudio. Esta segunda parte tiene el objetivo de identificar la utilidad de los manuales producidos por otras instituciones para la Fundación Heinrich Böll en general, y en particular para la planificación y evaluación de proyectos con perspectiva de género. También se identifican algunos aspectos útiles para el enfoque de la democracia de género para avanzar en la elaboración de instrumentos nuevos en base al material ya existente. Esta parte no tiene la finalidad de hacer una crítica a las publicaciones de otras instituciones, sino de tomarle el pulso a las orientaciones de los enfoques conceptuales y operativos para el enfoque de género a nivel internacional durante las últimas décadas para ubicar el enfoque de la democracia de género en este contexto.

Como se ha visto, el cambio de WID a GAD ha significado pasar de especialistas de género y proyectos específicos con mujeres, a la aplicación de la perspectiva de género en todas las acciones del desarrollo y la necesidad de transmitir conocimientos necesarios a todo el personal dedicado al desarrollo. La sistematización de experiencias anteriores con mujeres y género había demostrado que la modificación de comportamientos, actitudes, valores y prácticas de género encontraba muchos obstáculos a nivel de las instituciones de desarrollo y a nivel social en general antes de llegar al nivel de los beneficiarios específicos de algunos proyectos. Incluso a veces no se pudo llegar hacia los mismos beneficiarios con enfoque de género, debido a las resistencias a nivel institucional.

Todavía a fines de los años ochenta, una excusa que se escuchaba frecuentemente para no aplicar el enfoque de género, era que faltaban instrumentos para ponerlo en práctica. Este argumento formaba parte de una estrategia de resistencia más amplia al enfoque de género desde culturas institucionales masculinas, como en agencias de cooperación, en ministerios, en ONGs que no pertenecen al movimiento de mujeres o en proyectos de desarrollo dirigidos a beneficiarios "neutros". Para enfrentar resistencias y desconocimiento, en muchas instituciones las especialistas de género optaron por una estrategia de sensibilización y capacitación de todo el personal en todos los niveles jerárquicos institucionales.

Desde mediados de los años 80, se comenzaron a diseñar programas de capacitación del personal en instituciones y proyectos de desarrollo, y se elaboraron guías para políticas institucionales con perspectiva de género. Para facilitar la recolección de datos diferenciados por género se desarrollaron marcos y técnicas para el análisis de género. Para facilitar la aplicación del enfoque de género se elaboraron herramientas e instrumentos para diferentes niveles, tanto institucionales como de proyectos, de programaciones de países, a nivel del presupuesto institucional y de proyectos, para diferentes sectores, etc.

Esta búsqueda de "recetas simples" para que cualquier persona con cualquier perfil personal y profesional pueda integrar "género" a las acciones del desarrollo implica la creencia que técnicas e instrumentos son capaces de vencer prejuicios sexistas presentes en culturas institucionales y sistemas cognitivos lo que significa una subestimación de la

persistencia de modelos discriminatorios de género en los sistemas de incentivos, estructuras de transparencia, procedimientos burocráticos (Goetz 1997: 4)[8], así como la falta de voluntad política. También deja a menudo la impresión, que no se necesitan especialistas de género, y que para trabajar con enfoque de género no se necesita ni calificación profesional especial, ni recursos humanos, financieros y de tiempo especiales, etc..

En muchos casos, los instrumentos elaborados inicialmente se habían limitado al ciclo de proyectos y a la modificación de prácticas de género a nivel de los beneficiarios de los proyectos, y se habían dirigido mucho menos al nivel institucional y al personal mismo. Pocos manuales incluían herramientas para otros ámbitos de acción más allá de la formulación, implementación, administración y evaluación de proyectos para grupos limitados de beneficiarios bien definidos. Recién en los últimos años, (en nuestra selección desde 1998), se han producido manuales dirigidos a cambios institucionales.

Adicionalmente, son todavía más recientes los manuales y programas de capacitación que incluyen instrumentos y procedimientos útiles para el desarrollo de políticas de género o para incidir en cambios en el conjunto de la sociedad (en nuestra selección desde 1999).

El peligro de los programas de capacitación y de los manuales consiste en reducir el tema a una visión simplista y cortoplazista con algunas técnicas y en crear la impresión que normas, valores, actitudes y comportamientos de género son fácil- y rápidamente modificables. Sin embargo, concientes de este peligro, un análisis de los manuales existentes puede ser útil también para la elaboración de nuevos instrumentos de aplicación del concepto político de la democracia de género, siempre y cuando estos instrumentos sirvan para complementar una voluntad y comprensión política existente y compartida.

En el caso de la Fundación Heinrich Böll, se trata de una institución excepcional en el contexto del "mundo del desarrollo", no solo porque 70 % del personal son mujeres y hasta hace poco el 50 % del presupuesto para proyectos en países en desarrollo fueron para mujeres y su movimiento, sino también, porque cuenta con una política institucional de democracia de género en sus estatutos, que difiere de otros enfoques de género a nivel internacional por ser más amplio y más político. En vez de un concepto de desarrollo, o de una reivindicación del movimiento de mujeres se trata más bien de un concepto social que no se reduce a determinados grupos de beneficiarios de pequeños proyectos, o al mundo de ONGs que implementan proyectos de desarrollo financiados por la Fundación Heinrich Böll, sino al conjunto de las sociedades tanto desarrolladas como en desarrollo.

Sin embargo, a pesar de la cultura institucional diferente de la Fundación Heinrich Böll en comparación con otras agencias de cooperación al desarrollo – por ser una fundación política con cercanía a un partido político de un país desarrollado - también a su interior se puede encontrar resistencia al tema género y al concepto de la democracia de género del personal masculino y femenino. A esto se agrega que las mejores intenciones y la mayor voluntad política no son suficientes para garantizar la aplicación automática de la perspectiva de género que tiende a perderse en la dinámica del trabajo cotidiano. Contar con instrumentos concretos para aplicar el enfoque de género y la democracia de género

[8] Anne Marie Goetes (ed.): Getting Institutions Right for Women in Development, London 1997

no sólo puede ser útil para combatir el carácter evasivo del tema y lograr una presencia más sistemática del mismo. Sería recomendable además contar no solo con instrumentos para el ciclo de proyectos, sino también para el nivel institucional y de la sociedad en general, por ejemplo para la formación política, para la promoción de la investigación académica, etc., así como para el diseño de políticas públicas y otras actividades de una fundación política como la Fundación Heinrich Böll.

Manuales revisados y metodología utilizada

En total se identificaron 68 manuales entre los más conocidos en la región y los más actuales internacionalmente (ver lista en anexo). Se trata de una identificación al azar de acuerdo a las colecciones y/o producciones de los autores de este estudio, de muchas instituciones y en idiomas diferentes (español, inglés y alemán), así como de los manuales producidos por la GTZ y la Fundación Ebert durante los últimos años. Si bien una gran parte de los manuales de la GTZ fueron producidos en América Latina, no todos tienen este origen, y por lo tanto también se incluyeron manuales de Asia y África, así como de la central de la GTZ en Frankfurt y en el caso de la Fundación Ebert, un manual producido en África para su personal a nivel mundial. En realidad, muchos manuales producidos en América Latina también se dirigen a destinatarios a nivel mundial, igual que varios producidos en otros continentes, así que el lugar de publicación de los manuales no necesariamente indica una relevancia restringida para este lugar. Sin embargo, en algunos casos, los manuales traducidos al español de otros idiomas, plantean haber sido adaptados también al contexto latinoamericano en sus contenidos.

La mayoría de los manuales identificados fueron publicados en español (38 manuales o el 56 % del total), de los cuales once, casi la tercera parte, fueron traducidos al español de otros idiomas y continentes y/o adaptados al español y a la realidad de América Latina (29 %); 16 manuales fueron publicados en inglés y cinco en alemán, algunos de los últimos con traducción al inglés o al español. La gran mayoría de los manuales, un total de 53 de los 68 manuales identificados (78 %) fueron publicados por agencias de cooperación internacionales, nueve por ONGs o redes de ONGs internacionales y nacionales (13 %), dos por fundaciones políticas (3 %), un manual por una ONG y una organización internacional en conjunto, tres por Ministerios latinoamericanos (4.5 %) y uno por una universidad norteamericana. La gran cantidad de manuales producidos por agencias de cooperación internacional para su propio personal y/o para sus contrapartes en países en desarrollo tiene una serie de causas y consecuencias que analizaremos más adelante.

Entre las ONGs internacionales y nacionales se encuentran Oxfam Inglaterra, Wide Bruselas, y Flora Tristán de Lima, Perú, así como la Fundación Arias y la UICN de San José, Costa Rica. Dos manuales fueron elaborados por encargo de la Fundación Friedrich Ebert (en inglés y en alemán) y entre las agencias internacionales que hicieron traducciones de sus manuales al español se encuentran la GTZ, UNIFEM, el Banco Mundial, FAO, y el Ministerio de Cooperación de Holanda y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia. Los manuales en inglés fueron producidos por UNIFEM, UNDP, Banco Mundial, OIT, AID, y FINNIDA. Algunos de estos manuales fueron producidos en Asia o en África, sin embargo, la mayoría fue elaborada en las centrales de las agencias internacionales en los EEUU en New York y Washington, en Suiza en Ginebra, en Finlandia en Helsinki, o en Italia en Roma.

Los manuales fueron publicados durante los últimos trece años y la gran mayoría de ellos alrededor o después de la IV. Conferencia Internacional de la Mujer en Beijing de 1995. 39 de los 68 manuales identificados fueron publicados entre 1996 y 2001 y entre ellos 12 son muy actuales del año 2001. Sólo 18 manuales son más antiguos del período 1990 a 1995 y sólo 8 manuales fueron publicados antes de la década de los 90, entre 1988 y 1989.

En el marco de este estudio corto no fue posible analizar desde el concepto de la democracia de género el contenido completo de todos los 68 manuales identificados. Por lo tanto, para el análisis más detallado se hizo una selección de los manuales más actuales y de un uso extendido, que supone un total de 20 (cerca del 30 %). Entre los manuales seleccionados para un análisis más detallado de los enfoques conceptuales y el desarrollo operativo se priorizaron los manuales producidos por la GTZ y la FES, así como algunos de los más actuales de otras instituciones en América Latina. A modo de ejemplo se analizó la consistencia técnica de 9 tomos de la serie "Hacia la Equidad" producida en 1999 en América Central por UICN/Fundación Arias.

Es importante consignar que ninguno de los manuales revisados en este estudio contiene de forma explícita el concepto de la democracia de género como tal, con excepción de algunos documentos producidos de la Fundación Heinrich Böll. Sin embargo, algunos aunque todavía pocos manuales de otras instituciones contienen elementos en su justificación o en su desarrollo operativo que se acercan al concepto de la democracia de género o se orientan en esa dirección.

Se elaboraron fichas de los 68 manuales identificados con datos básicos sobre el nombre, autores, institución, año, lugar, destinatarios principales, enfoques principales, organización del contenido y tipo de presentación para obtener una base de datos que facilite la comparación de los diferentes manuales. Además se elaboró otra ficha de clasificación de conceptos y propuestas operativas para cada uno de los veinte manuales analizados con mayor detalle. A modo de ejemplos se presentará una visión general de los enfoques conceptuales y operativos encontrados así como de los aspectos útiles para la democracia de género.

Enfoques conceptuales encontrados

a) Justificaciones para el enfoque de género

Se encontró una variedad de justificaciones para usar el enfoque de género, aunque se trata de una parte débil de muchos manuales. Una de las justificaciones más frecuentes es la existencia de brechas de género, por ejemplo en el caso del Banco Mundial se hace referencia a su política que considera que las brechas de género son obstáculos para la eficiencia y el crecimiento económico y que pueden ser reducidas mediante políticas públicas. Pero también la red de ONGs de mujeres Wide justifica el enfoque de género con que en Beijing se demostró que muchas brechas de género existen en contextos diferentes y que los gobiernos son los principales responsables de reducirlos. El rol de las ONGs es visto principalmente como el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos en la conferencia de Beijing. Por otro lado, existen manuales que justifican el enfoque de género sólo haciendo referencia a su política institucional, como por ejemplo Oxfam que menciona su compromiso de combatir la desigualdad de género y el empobrecimiento de las mujeres.

En los manuales de la GTZ las justificaciones han variado mucho con el tiempo. Mientras algunos no incluyen ninguna justificación (por ejemplo el de la GTZ sobre *Género y cambio en la cultura organizacional*, o el Manual sobre *Enfoques participativos en la cooperación técnica con perspectiva de género*), otros solo mencionan que la mayoría de las agencias de cooperación reconoce la importancia de aplicar el enfoque de género (por ejemplo: *género en proyectos de prevención y manejo de conflictos*).

Otro manual de la GTZ de 1995 sobre *la diferenciación según género en el ciclo del proyecto*, justifica la perspectiva de género con la idea de que durante más de 20 años de cooperación técnica se puso en evidencia que la participación activa de los/las afectados/as en la identificación y planificación de proyectos constituye un requisito indispensable para la sostenibilidad y eficiencia de proyectos y programas con apoyo externo. El manual que renueva el anterior del año 1999 sobre *Género y manejo de proyectos* contiene una justificación muy diferente: se debe trabajar con enfoque de género porque cuestiona las razones estructurales de la discriminación de género y promueve la igualdad de derechos de mujeres y hombres que es un objetivo de la cooperación de desarrollo y además un requisito para el desarrollo sostenible. También menciona que mejora la calidad del trabajo de la GTZ. En cambio, el manual de la GTZ sobre *Género y Descentralización* cita a IULA (International Union of Local Government Authorities) para la justificación, según la cual la integración sistemática de mujeres aumenta la base democrática, la eficiencia y la calidad de las acciones de los gobiernos locales. El manual del proyecto Proequidad de la GTZ en Colombia sobre *Asesoría en Planeación y Gestión del Desarrollo con Perspectiva de Género* del año 1995 contiene una justificación excepcional: plantea que aplicar el enfoque de género no solo es un proceso técnico, sino también político, y que el logro de la equidad de género incluye una redistribución de recursos y poder, una negociación de intereses y procesos de transformación para lograr la equidad entre los géneros lo que supone un cambio en las actitudes y formas cotidianas de actuación por parte de los hombres y de las mujeres.

Uno de los manuales más actuales de la GTZ del año 2001 sobre *Acciones de Género en la GTZ* plantea que intereses de mujeres organizadas y agencias multilaterales durante los años 90 han colocado el tema de la justicia de género en agendas globales y naciona-

les y menciona las conferencias internacionales y los acuerdos y los convenios internacionales, programas de acción y campañas internacionales así como las guías de la OECD-DAC. Otro manual de la GTZ del año 2001 sobre *Género y Lucha contra la pobreza en la cooperación técnica* plantea que género y lucha contra la pobreza están interrelacionados, que adquieren cada vez mayor significado en los procesos de reformas estructurales, que están ligados estrechamente con la buena gobernabilidad (good governance) y que el pasado ha demostrado que el enfoque de género aporta a la eficiencia en organizaciones y sus servicios. Otro manual de GTZ del año 2000 sobre *Planes locales de salud con perspectiva de género* indica que se trata de aplicar enfoques de desarrollo centrados en las personas que buscan potenciar todas sus capacidades y opciones de desarrollo y disminuir las brechas y desventajas entre hombres y mujeres.

El Manual de la UICN de 1999 sobre *Políticas de equidad de género en el medio ambiente* plantea que lograr la equidad y la igualdad entre los géneros es, en la actualidad, uno de los principios fundamentales e ineludibles para la redefinición de la democracia y que los movimientos de apertura democrática de justicia social y de derechos humanos han exigido el reconocimiento, la valoración y la participación de las mujeres.

El manual de la FES con herramientas de aplicación del enfoque de género no incluye una justificación, pero hace referencias indirectas en forma de respuesta a algunos argumentos de resistencia y plantea que nadie puede oponerse a la democracia y que nadie puede estar de acuerdo con la discriminación contra las mujeres. También hace referencia directa a la incomodidad de muchos hombres frente al tema género y plantea que los hombres tienen miedo de perder poder, control e identidad, pero que los hombres también tienen responsabilidad de cambiar desigualdades de género y su actitud ante las mujeres. Incluye además el argumento de que los hombres se dan cuenta que con sus roles actuales pierden muchas oportunidades, y que también pueden beneficiarse con la aplicación del concepto porque el mejoramiento significativo de los procesos de comunicación y comprensión entre los géneros también beneficia a los hombres.

El manual del pacto amazónico para diseñar políticas con enfoque de género justifica su uso para mejorar el conocimiento de la realidad económica, social y cultural de las poblaciones rurales de la Amazonia para a partir de esta comprensión de las relaciones de género, proceder a formular políticas públicas de género para zonas rurales.

En resumen, se puede concluir, que con excepción de muy pocos, la mayoría de los manuales se limita a una presentación técnica del enfoque de género y no profundiza su relevancia política.

b) Enfoques conceptuales

Un fenómeno importante que aparece es que una gran cantidad de manuales combinan varios enfoques conceptuales a la vez, de forma explícita o simplemente de hecho. Esta situación oscila entre aquellos que parecen optar por un completo eclecticismo conceptual, los que combinan dos o tres enfoques y los que presentan un solo enfoque en términos de orientación estratégica, mas allá de que luego usen herramientas de distinto tipo.

En general, los manuales se apoyan bastante en la categorías género y equidad de género. Todos los manuales que enfocan el empoderamiento de las mujeres, incluyen a nivel

conceptual el concepto género, hacen referencia a la igualdad de oportunidades para las mujeres, y varios mencionan el paso del MED al GED. Por otro lado, sobre todo entre los manuales más actuales se encuentra una tendencia de combinar la igualdad de oportunidades con la equidad de género y en otros casos se incluye el empoderamiento de las mujeres, la igualdad de oportunidades y la equidad de género. Otros manuales combinan la equidad de género con el empoderamiento. De los veinte manuales analizados en mayor detalle, unos catorce combinan dos enfoques, mientras seis seleccionan solo uno de los enfoques.

Ahora bien, aunque existen diferencias desde el punto de vista conceptual, puede afirmarse que en los manuales hay bastante más variación a nivel operativo. Todos los manuales seleccionados o enfatizan la necesidad de pasar de MED al GED o incluso ya no mencionan el enfoque MED y todos incluyen la categoría género y la referencia a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. En general, el énfasis ha cambiado desde los manuales seleccionados más antiguos que enfocan sobre todo los roles de hombres y mujeres como actividades que pueden ser analizadas en forma independiente unas de las otras a un énfasis de relaciones de género entre mujeres, entre hombres y entre mujeres y hombres para enfocar la dinámica de interacción social. Este traslado de énfasis se da paralelamente a una tendencia de enfocar el desarrollo en general de una manera más holística y sistémica.

Así, los enfoques conceptuales encontrados, tanto en los manuales generales como en aquellos que se refieren a aspectos específicos, son los siguientes:

1. Manuales con enfoque de empoderamiento (ejemplos Oxfam, Wide, UNIFEM: *Autoestima*): incluyen conceptos de género, el análisis de género, pero solo intereses, necesidades, y/o vulnerabilidades, de las mujeres. Hacen referencia a la sensibilidad, la susceptibilidad, la conciencia o la ceguera de género. El énfasis está puesto en las desigualdades y las desventajas de las mujeres las que justifican medidas compensatorias para ellas. Los manuales que se concentran en el enfoque del empoderamiento no son producidos en América Latina, sin embargo, en algunos manuales de América Latina con enfoque de igualdad/equidad de género se incluye el enfoque del empoderamiento.

2. Manuales con enfoque de igualdad de oportunidades (ejemplos Banco Mundial: *herramientas para proyectos rurales*; FAO: *Análisis de Género y Desarrollo Forestal*): ponen énfasis en reducir brechas de género y en aumentar la participación de las mujeres por razones de eficiencia. Incluyen los conceptos género, GED, análisis de género, roles de género, necesidades y preferencias de género y enfatizan que no todas las mujeres tienen los mismos intereses, acciones específicas o afirmativas para las mujeres. Es muy raro que se incluyan acciones afirmativas para hombres.

3. Manuales que responden a la combinación explícita de igualdad y equidad (ejemplos FES, GTZ): enfatizan las relaciones de género y la igualdad y equidad de género. Como se vió, esta combinación puede entenderse como una segunda fase del enfoque de igualdad de oportunidades. El manual de la FES incluye dimensiones de género, análisis de género, empoderamiento de individuos, integración de género, susceptibilidad de género. Varios manuales de la GTZ incluyen una gran variedad de términos, entre ellos dimensiones de género, mains-

treaming gender, característica "generizada" de instituciones, políticas y prácticas, género como variable de análisis social y categoría de interpretación social, ciudadanía y democracia, identidades masculinas, acciones positivas o afirmativas, etc.

4. Herramientas elaboradas por la Fundación Heinrich Böll en Berlín y en San Salvador para aplicar la democracia de género, que si bien todavía no fueron publicados en forma de manuales, ya demuestran un inicio del proceso de desarrollo de instrumentos de la democracia de género:

   - en el caso de la central de la Fundación Heinrich Böll en Berlín se elaboraron materiales de capacitación para cursos sobre democracia de género sobre el concepto, la estrategia de aplicación a nivel institucional en la Fundación Heinrich Böll, en la formación política y en proyectos, con ejemplos sobre procesos conjuntos de definición de objetivos, indicadores, recursos y responsabilidades; así como una esquema de la imagen de una organización democrática de género, sus políticas de personal, sus formas de gestión institucional y sus acciones internas y públicas.
   - En el caso de la oficina regional de la Fundación Heinrich Böll para Centroamérica en San Salvador se desarrollaron guías para los criterios de selección de proyectos, para la planificación de proyectos, y para la formulación de proyectos con el enfoque de democracia de género en base al marco lógico.

Los motivos y los destinatarios principales de los Manuales analizados

Los manuales se han producido por diferentes motivos y para destinatarios variados. La siguiente tipología de destinatarios y motivos se basa en los postulados de los mismos manuales:

1. para fortalecer al movimientos de mujeres y aumentar las capacidades de la sociedad civil y para aumentar la autoestima de mujeres y las capacidades de las organizaciones de base, para el personal de ONGs
2. para diferenciar entre mujeres y hombres en el desarrollo rural, agrícola, medio ambiente, y recursos naturales, para capacitar a extensionistas, promotores, campesinas, campesinos y organizaciones comunitarias, personal de sectores agropecuarios y medioambientales
3. para planificar con perspectiva de género políticas a nivel nacional o municipal y departamental con funcionarios de oficinas de planificación, autoridades municipales, alcaldes, gobernadores, asesores técnicos,
4. para planificadores de proyectos de las agencias de cooperación, instituciones estatales y ONGs
5. para integrar género a nivel financiero para economistas, administadores y contadores.
6. para capacitar a especialistas de género como consultores especializados, expertos, capacitadores, personal de mecanismos gubernamentales o secretarías de la mujer,
7. para capacitar en género a personal de ministerios o agencias de cooperación de los países desarrollados, como para world bank task managers, asesores, pro-

gramadaroes, planificadores y diseñadores de proyectos y personal en general de agencias ejecutoras y ministerios de cooperación y de relaciones exteriores, de las embajadas, etc. (en algunos especificamente para familiarizar el personal de una agencia en particular con su política de género: ejemplos FES, GTZ, Ministerio de Cooperación de Holanda, Finnida, Agencia de Desarrollo de Canada ACDI, etc).

8. para transmitir criterios y métodos de investigación y levantamiento de datos para investigadores y docentes universitarios, personal de institutos estadísticos, etc.
9. para integrar género en sectores específicos o problemáticas específicas como por ejemplo para la erradicación de la violencia contra la mujer a funcionarios del poder judicial, la policía y otros sectores estatales, para género en la prevención y el manejo de conflictos, para el personal de ministerios de economía y finanzas, etc.

En muchos casos, la selección del enfoque conceptual de género está directamente relacionada con la característica organizacional o institucional de los que encargaron la elaboración del manual. Hay ONGs que priorizan principalmente a destinatarias mujeres y al movimiento de mujeres y que por lo tanto escogen el enfoque del empoderamiento, mientras que las agencias de cooperación tienden a dirigirse a destinatarios mayoritariamente hombres tanto al interior de sus propias instituciones como a nivel de los beneficiarios de sus proyectos y por lo tanto tienden o hacia pequeños subproyectos para mujeres o hacia enfoques de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres y/o de equidad de género.

No deja de llamar la atención el alto porcentaje de manuales producidos por/o por encargo directo de agencias de cooperación internacional. Este hecho influye no sólo en los enfoques de género seleccionados, sino también en la tendencia hacia el carácter instrumental de la orientación de los manuales, en el sentido de que se relacionan con los objetivos y resultados buscados por los programas impulsados por cada agencia, lo cual no garantiza una visión crítica sobre la calidad conceptual y operativa de los manuales. Por un lado, las agencias de cooperación están tratando de demostrar que están cumpliendo con sus compromisos adquiridos con acuerdos y convenios internacionales sobre mujeres y equidad de género. Sin embargo, por el otro lado es importante tener claridad de que la cantidad de manuales de género producidos por una agencia de cooperación determinada no necesariamente refleja el grado de aplicación del enfoque a su interior y/o en las acciones de la propia agencia. Los manuales producidos pueden generar la impresión de una gran sensibilidad al género de una agencia determinada, cuando en realidad se trata de la única acción en esta temática sin que los buenos consejos necesariamente se apliquen por la propia institución. Y solo muy pocos manuales reflejan la resistencia al interior de la propia agencia (una de estas excepciones es el manual de la FES). Por otro lado, los manuales de cooperación internacional pueden crear resistencias porque dejan la impresión de una voluntad de imposición de conceptos desde el exterior, argumento que se escucha con frecuencia en círculos con resistencia a la perspectiva de género en América Latina.

Parece que debido tanto a resistencias encontradas entre contrapartes como debido a problemas de aplicación del enfoque de género en sus propias instituciones, en el caso de la OECD-DAC que ha creado un grupo de trabajo de las agencias de cooperación internacionales sobre la equidad de género, sus "guidelines for gender equality and wo-

mens' empowerment en development cooperation" subrayan que "la responsabilidad principal para estrategias de desarrollo y igualdad de género es de las contrapartes (tanto de los gobiernos como de la gente). Además postula: "Los miembros de DAC solo podrán apoyar a los esfuerzos de las contrapartes si sus propias políticas y procedimientos reflejan una preocupación real por la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer".

Sin embargo, es importante reconocer que las agencias de cooperación se encuentran en una posición privilegiada en comparación con otros agentes de desarrollo a nivel de contrapartes, como ONGs, Ministerios o centros académicos: tienen mayor acceso a información para la sistematización de experiencias con la aplicación del enfoque de género en las acciones de desarrollo, sobre enfoques y tendencias nuevas en diferentes continentes del mundo, o sobre las acciones de sus contrapartes en diferentes contextos que permite hacer comparaciones. Además, son sobre todo las agencias internacionales de cooperación al desarrollo quienes tienen la capacidad financiera para procesos de sistematización, de capacitación conceptual, metodológica y de diseño de manuales.

Cobertura temática, sectorial, metodológica y operativa de los Manuales

Mientras que una parte de los Manuales enfocan la equidad de género en general (varios de ellos con muchos tomos o tamaños muy extensos, ejemplo: UICN/ARIAS: *Serie hacia la equidad*; GTZ: *herramientas para construir equidad entre mujeres y hombres*), muchos seleccionan una temática, metodología, un sector o aspecto operativo específico. En estos casos, los enfoques conceptuales son mucho más extensos y ambiciosos que la parte operativa, que no desarrolla todos los aspectos conceptuales. La siguiente es una caracterización de los Manuales que sólo enfocan aspectos específicos:

Manuales para gender mainstreaming (ejemplos: UNDP: *Paquetes de aprendizaje e información para gender mainstreaming*, OIT: *Guía para capacitación en género para promover el mainstreaming*, UNIFEM: *Construir capacidades para el gender mainstreaming en el desarrollo*, FES: *Practicar género, el libro de herramientas*, GTZ: *Género y cambio en la cultura organizacional*). Se trata de programas de capacitación en forma de manuales que priorizan los niveles institucionales y planifican actividades con perspectiva de género así como la capacitación del personal con instrumentos a ser utilizados por el mismo personal. Algunos solo incluyen a las organizaciones o instituciones contrapartes y no a la agencia de cooperación o al Ministerio mismo. Otros se limitan solo a la agencia de cooperación y no incluyen a contrapartes o beneficiarios. Los enfoques del mainstreaming varían: en unos casos se trata de asegurar que se incluyan mujeres y se entiende que así se lograra mejorar los resultados (la eficiencia) del mainstream. En otros casos se plantea la necesidad de modificar la dirección del mainstream mediante la toma en cuenta en forma sistemática de las perspectivas femeninas y masculinas. En unos casos el mainstream es presentado como si fuera equivalente a la perspectiva masculina (también llamado "malestream"), mientras que en otros casos se incluye la posibilidad de perspectivas masculinas alternativas al mainstream. En los manuales para gender mainstreaming se observa la tendencia de poner énfasis en el enfoque de la igualdad de oportunidades.

Manuales para el análisis de género y la investigación que incluyen género como categoría social de análisis (ejemplos: FINNIDA: *Guía para análisis de género*, IDCR:

Guía para integrar análisis de género en investigación sobre biodiversidad, y *La variable género en la investigación agrícola*, ECOGEN: *Manejo sostenible de recursos*, Ministerio de Cooperación de Holanda: *Diagnóstico de género para preparación de proyectos*, y *Estudios de valoración de género*, FAO: *Análisis socioeconómico y género*). Muchos se limitan a ofrecer instrumentos para levantar datos, pocos brindan apoyo para interpretarlos. Aún menos frecuente es el paso de la incorporación de los resultados del análisis en las acciones de desarrollo posteriores.

Manuales para diseñar políticas de género (ejemplos: UICN: *Políticas medio ambientales con género*, SEPSA: *Género, políticas públicas y desarrollo rural sostenible*, GTZ: *Planes de desarrollo con equidad*, *Planes locales de salud con equidad de género*, *Descentralización y género: Desarrollo territorial con equidad*, Pacto Amazónico: *Guía para el diseño de políticas de desarrollo con enfoque de género*), que se limitan al proceso de planificación y no abarcan el ciclo de la ejecución, monitoreo, evaluación, medición de impacto, etc.

Manuales que enfatizan el nivel de proyectos para planificar o evaluar proyectos con perspectiva de género (ASDI: *Evaluación*, IICA: *Identificación y formulación de proyectos de desarrollo agrícola/rural*, CEPAL: *Guía para planificación de programas y proyectos*, Comisión Europea: *Ciclo del proyecto*, Fundación Interamericana: *Evaluación de proyectos*, GTZ: *diferenciación de género en el ciclo del proyecto*, GTZ: *Género y manejo de proyectos*, SERNAM Chile: *Análisis diferencial de género en el diseño y evaluación de programas sociales*, CMF Costa Rica: *La planificación con perspectiva de género*). Estos manuales no incluyen los niveles institucionales y tienden a enfatizan los cambios solo a nivel de los beneficiarios.

Manuales que enfatizan el nivel de los beneficiarios con procesos participativos con enfoque de género (GTZ: *Enfoques participativos sensibles al género*, FAO: *Proyectos rurales y forestales participativos*, Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia: *Explorando género para el desarrollo participativo*). Estos manuales ponen énfasis en métodos para levantar datos diferenciados por género, diseñar los proyectos y trabajar con enfoque de género en procesos largos en conjunto con mujeres y hombres beneficiarios. Tienden a poner más énfasis en la comparación de la situación de mujeres y hombres y en las brechas de género que en los aspectos relacionales entre mujeres y hombres.

Consistencia técnica de los Manuales analizados

Como ya se ha mencionado, en cuanto a la parte de los manuales sobre sectores, temas, aspectos operativos o metodológicos específicos, aún cuando sólo se toman en cuenta los sectores o niveles específicos priorizados por cada manual, en muchos casos las propuestas operativas no responden al conjunto de los enfoques conceptuales seleccionados. Por ejemplo, es bastante frecuente encontrar la insistencia a nivel conceptual de incluir a los hombres pero a nivel operativo solo se incluyen mujeres. También se puede encontrar una terminología con significados diferentes, de acuerdo a cada manual específico, y a veces incluso con diferentes sentidos al interior de un mismo manual. En el caso de los manuales con énfasis sectoriales o temáticos no siempre se logra vincular convincentemente la equidad de género con el tema sectorial. A veces se pone más énfasis en el tema específico que en la perspectiva de género, o viceversa. Por otro lado,

en el caso de los manuales participativos, se constata con frecuencia mayor preocupación por la propuesta pedagógica que por la aplicación coherente del enfoque de género.

Como se ha podido apreciar, sobre todo los manuales más actuales son los que toman en cuenta las relaciones de género, aunque estas no siempre son percibidas de una manera coincidente. En algunos casos son descritas como jerárquicas y como relaciones de poder en las que las mujeres por principio están en desventaja. En otros casos las relaciones de género son descritas como relaciones que pueden ser jerárquicas, pero también pueden ser más horizontales, de cooperación, o de interdependencia.

Enfocar las relaciones de género necesariamente significa incluir más a los hombres. Mientras que los manuales de empoderamiento y de igualdad de oportunidades en su gran mayoría se limitan a priorizar a las mujeres y solamente consideran acciones de sensibilización a los hombres sobre la situación de las mujeres y las brechas de género, en algunos manuales más actuales se pueden encontrar también otras formas de incluir a los hombres.

En algunos manuales con enfoque de igualdad de oportunidades se plantea acciones para mujeres y hombres. No siempre se define si se recomienda su implementación por separado o en conjunto (en siete manuales no se especifica), en otros once se recomienda procesos por separado pero con los mismos contenidos, antes de trabajar en conjunto. En algunos manuales (siete en total) que combinan la igualdad de oportunidades con la equidad de género se recomiendan además algunas acciones específicas para hombres sobre identidades masculinas o masculinidad. Un manual plantea incluso la posibilidad del empoderamiento de los hombres en actividades no tradicionales. Sin embargo, no se incluyen ejemplos para instrumentos y técnicas concretos.

Aún son pocos los manuales con enfoque de igualdad y equidad (tres en total de los analizados) con tanta coherencia a nivel operativo como para plantear también la necesidad de convocar a hombres para la equidad de género o para ganarlos como aliados. Tampoco incluyen ejemplos para técnicas e instrumentos concretos. Sin embargo, cinco manuales analizados plantean la necesidad de promover la corresponsabilidad de los hombres, o el diálogo entre los géneros, de hacer pactos de género, o de capacitar a mujeres y hombres en procesos de negociación y manejo de conflictos. Dos manuales plantean también la necesidad de promover relaciones democráticas entre mujeres y/o entre hombres. En tres manuales se incluye la necesidad de liderazgos y de formas de manejo de poder más democráticas entre mujeres y/o entre hombres.

La orientación conceptual de los manuales depende de la política institucional de cada agencia, ONG, Ministerio u organismo y también de los niveles y destinatarios seleccionados. El nombre Manual pareciera implicar un alto grado de desarrollo operativo de cada uno de los conceptos utilizados. Sin embargo, se pudo constatar, que el desarrollo operativo varía considerablemente entre los diferentes Manuales. En algunos casos, todo el Manual se limita a la clarificación conceptual. En otros casos, los Manuales reflejan procesos de aplicación de herramientas e instrumentos con los principales destinatarios así como una retroalimentación en base a las experiencias. Sin embargo, en su mayoría los Manuales reproducen o adaptan técnicas o herramientas de otros Manuales anteriores a sectores específicos, a destinatarios seleccionados y a políticas institucionales específicas, sin explicitar los resultados de procesos de aplicación.

Se puede decir que a mayor nivel de complejidad a nivel conceptual, mayor dificultad a mantener coherencia a nivel operativo. Cuando el enfoque conceptual es más amplio, el nivel operativo se vuelve más ambicioso con la consecuente dificultad de priorizar y seleccionar estrategias y acciones prioritarias. Cuando el enfoque conceptual es muy amplio, es difícil aplicarlo por completo en la realidad. En este caso es necesario optar por la aplicación de un enfoque, un sector o hacia un nivel de acción (o proyectos, o beneficiarios, o personal e instituciones, o políticas, etc.)

La consistencia técnica de los Manuales es mayor, cuando se opta por un solo enfoque conceptual de género, y cuando este enfoque conceptual cuenta con un desarrollo operativo coherente al ámbito y destinatarios definidos. Esa es la ventaja, por ejemplo, de los manuales que enfatizan el empoderamiento y se dirigen sólo al nivel de las beneficiarias y a mujeres en ONGs de mujeres para aplicarlos. En este caso, todas las acciones son para aumentar las capacidades de las mujeres y de su movimiento, de tal manera que se puede abarcar todo un ciclo de proyecto, o todo un programa de seguimiento a la plataforma de Beijing en un solo Manual, aunque tenga varios tomos (ejemplo Oxfam). Sin embargo, muy pocos y cada vez menos manuales se limitan a un solo enfoque conceptual.

En el caso de los manuales con énfasis en la igualdad de oportunidades, las acciones propuestas a nivel operativo – si bien en varios casos pueden incluir el análisis diferenciado de la situación específica de hombres y mujeres en un ámbito definido, en su gran mayoría se limitan a acciones afirmativas para mujeres, con lo cual a nivel operativo proponen sobre todo acciones para compensar las desventajas de las mujeres en relación a algún sector o tema específico. Al parecer, estos temas son priorizados más por razones de política o carácter institucional de las agencias de cooperación, que por las necesidades reales de las mujeres y de los hombres destinatarios. Además las acciones previstas se limitan a modificar las desventajas de las mujeres o a disminuir las brechas de género e incluyen pocos cambios a nivel de las instituciones ejecutoras mismas. Si se incluyen cambios metodológicos, estos tienden a ser planteados en relación directa con el impacto en las mujeres y se orientan principalmente a aumentar su participación y la eficiencia de las acciones mediante la convocatoria más pronunciada a las mujeres. En muchos casos el análisis de género solo sirve para confirmar el principio de las mujeres en desventaja y no se incluye la posibilidad de que en algunos casos también podrían existir hombres en desventaja. En algunos casos se habla del análisis de género, de necesidades e intereses de género, pero se pone solo ejemplos de necesidades e intereses de las mujeres.

Algunos manuales ponen tanto énfasis en el análisis de género que ya no incluyen recomendaciones acerca de cómo transformar los resultados específicos en acciones con enfoque de género. Otros manuales incluyen el nivel operativo del ciclo del proyecto sin incluir el análisis de género.

Los manuales más actuales tienden a ampliar cada vez más su nivel conceptual incluyendo tanto la igualdad como la equidad de género al mismo tiempo, y en algunos casos también el empoderamiento de las mujeres o de mujeres y hombres. Plantean además la necesidad de modificar instituciones, políticas, procedimientos y métodos de trabajo a la vez que cambios en los beneficiarios mismos, etc. La consecuencia de esta amplitud de niveles y conceptos es que necesitan de un gran despliegue a nivel operativo, lo que conduce a una disyuntiva: se elaboran manuales de considerable extensión (con varios

tomos regularmente) o manuales que se centran en algún tema: el ciclo del proyecto, el nivel institucional, un sector o tema específico, etc. Lo que sí parece que hay evitar es ese tipo de manual que presenta un gran despliegue conceptual, con frecuencia en el sentido de mezclar enfoques, y luego muestra una falta de correspondencia en el plano operativo.

Tendencias y perspectivas

Al analizar los cambios de énfasis y las nuevas tendencias a nivel conceptual y operativo de los manuales seleccionados, se puede constatar una tendencia hacia la adquisición de lo que, en términos generales, puede denominarse un enfoque genero-inclusivo. Así, puede apreciarse la orientación hacia la idea de la democratización de las relaciones entre mujeres y hombres, de las instituciones mediante relaciones más democráticas entre mujeres y hombres a nivel laboral y con nuevas formas de inclusión de los hombres, así como la promoción del diálogo y de la capacidad de negociar entre los géneros. Sin embargo, aún falta explicitar y desarrollar mucho más la democracia de género, tanto a nivel de las justificaciones de la equidad de género, como a nivel conceptual y operativo.

Aunque algunas justificaciones encontradas para la equidad de género se acercan a la democracia de género, todavía no llegan a alcanzar este enfoque. Además, la propia naturaleza de los manuales tiende a enfatizar mucho más los aspectos técnicos que los políticos, algo que es necesario tomar en consideración para explicitarlo y establecer acciones compensatorias. Aún falta un mayor desarrollo a nivel conceptual del tipo de transformaciones requeridas a nivel de la sociedad en su conjunto, a nivel de políticas por un lado, y a nivel prácticas, normas, valores y comportamientos tanto de mujeres como de hombres por el otro. También se requiere de un mayor desarrollo de los beneficios para los hombres y de cómo su participación favorece un mayor alcance de la equidad de género.

Una serie de instrumentos y herramientas de planificación y evaluación, de monitoreo e impacto incluidos en algunos de los manuales analizados pueden ser adaptados para la democracia de género. Los diagnósticos de género y el análisis de las dinámicas de cambio real de las relaciones de género en contextos diferentes por el actual cambio civilizatorio son muy importantes para la democracia de género, para tomar conciencia de la realidad, que frecuentemente sobrepasa los preconceptos del enfoque de género de las desventajas de las mujeres discriminadas y subordinadas.

Solo mediante un esfuerzo mayor por conocer las dinámicas de cambio de las relaciones de género se podrá responder a situaciones reales de desventaja de mujeres o de hombres, o de algunos sectores de mujeres o hombres. La propuesta de algunos manuales de recoger tanto para el análisis de género como para la medición de impacto de las acciones de género no sólo datos objetivos sobre la situación de hombres y mujeres, sino también su valoración subjetiva es importante, así como la idea de recoger las expectativas de las mujeres acerca de los cambios en los hombres y viceversa.

Algunas técnicas encontradas en los manuales revisados contienen aspectos interesantes para medir o promover la compatibilidad de las acciones previstas para la vida laboral, política, doméstica y familiar así como para conocer las limitaciones tanto de hombres como de mujeres para cumplir con ciertas actividades, o para contar con beneficios, así

como las condiciones necesarias para que mujeres y hombres desarrollen determinadas actividades, etc.

Aunque muy pocos manuales plantean la problemática de la compatiblidad entre el mundo laboral, social y familiar, algunas excepciones se pueden rescatar, aunque sin el desarrollo de procedimientos o instrumentos correspondientes (por ejemplo el módulo 7 de la serie Hacia la Equidad de UICN y la Fundación Arias). Falta avanzar en la elaboración de objetivos, procedimientos e instrumentos para medir o promover la compatibilidad de estas esferas para mujeres y hombres.

En general se encuentra poco énfasis en la necesidad de ambos géneros a aprender a negociar o a la necesidad de aprender que las propias reivindicaciones no se pueden imponer tal cual sin modificaciones y de la necesidad de llegar a compromisos aceptables. Tampoco se incluyen herramientas para considerar que los intereses de las mujeres y de los hombres no son homogéneos, y que hasta pueden ser contradictorios a los intereses de otros. Los manuales incluyen pocas referencias al cambio de procedimientos institucionales y políticos para avanzar hacia la equidad de género.

Un tema ausente en casi todos los manuales con excepción de los manuales sobre presupuesto de género, es el tema de los recursos financieros y de los aspectos económicos. Así la equidad de género aparece como tema social.

En algunos manuales no se plantea solo el mainstreaming a nivel institucional como integración transversal de algunos instrumentos con perspectiva de género. También se promueve la democratización de las instituciones de desarrollo, de los estilos de poder entre mujeres y hombres y el cambio de las relaciones laborales, procedimientos, etc. para democratizar las relaciones de género en el ámbito laboral. Resultan especialmente interesantes las recomendaciones sobre organigramas institucionales más o menos sensibles al género, así como la recomendación de contar con reglamentos y reglas claras, así como con canales de comunicación y con jerarquías claras como una medida de acción afirmativa a favor de la equidad de género (Serie Hacia la Equidad de UICN/Fundación Arias).

En todo caso, el uso extendido del método del gender mainstreaming presenta todavía dificultades de clarificación, tanto desde el punto de vista metodológico como desde el punto de vista conceptual. En el plano metodológico su uso suele polarizarse entre quienes lo identifican con transversalización y quienes realizan una excesiva selección de aspectos del eje principal, perdiendo con frecuencia el necesario punto de equilibrio que se necesita al respecto.

Desde el punto de vista conceptual, una de las dificultades iniciales consiste en que se confunde lo que fundamentalmente es un método con un enfoque estratégico. Cuando se concibe como método se sabe que es necesario darle una determinada orientación estratégica. Sin embargo, existe una progresiva inclinación a relacionar el gender mainstreaming con la tendencia creciente hacia los enfoques genero-inclusivos. Por esa razón, cuando se adopta esa inclinación, puede plantearse –como se hace desde algunos lugares en la Fundación Heinrich Böll- que la democracia de género es, en realidad, gender mainstreaming. A este respecto, conviene recuperar los orígenes: el gender mainstreaming nació del ámbito metodológico, mientras que la democracia de género nació de la reflexión política feminista. La democracia de género es fundamentalmente una pro-

puesta política de cambio, que hay que desarrollar metodológicamente y no al revés, como sucede con el gender mainstreaming. Ciertamente, esto no quiere decir que no pueda establecerse un consenso entre sectores para decidir que el gender mainstreaming hay que entenderlo sólo como una estrategia genero-inclusiva. Si esto sucede posiblemente se habrá avanzado en la dirección de la democracia de género. Pero, de momento y desde su naturaleza política, la democracia de género tendrá que elegir medios y herramientas, entre los que podrá incluirse el gender mainstreaming.

III. CRITERIOS METODOLÓGICOS E INSTRUMENTOS BÁSICOS

3.1. Criterios metodológicos generales

Como se ha mencionado, en este y los siguientes apartados se abordará el escenario de lo metodológico y operativo, principalmente en relación con la estrategia de la democracia de género. El punto de partida en este campo refiere al hecho de que dicha estrategia tiene un desarrollo reciente como propuesta política y aún más incipiente en cuanto a su aplicación operativa. Los esfuerzos más conocidos en este sentido se han impulsado desde el departamento de democracia de género en la sede de Berlín de la Fundación Heinrich Böll y mas recientemente en su oficina regional para Centroamérica, Cuba y México, ubicada en San Salvador.

Por esta razón, después de examinar el panorama de los manuales y herramientas elaborados desde otras perspectivas y actores, en este estudio se trata de hacer algunas propuestas instrumentales de tipo preliminar, pero sólo en el ámbito de la planificación y evaluación de proyectos; algo que deja pendiente todo lo referido al desarrollo organizacional y otros aspectos del sistema de programación que pudieran ser necesarios.

Ahora bien, antes de proponer herramientas concretas, parece conveniente apuntar algunos criterios metodológicos generales que facilitan el trabajo de integración de la democracia de género en el escenario metodológico e instrumental. Los aspectos a considerar serían: la necesidad de una cultura organizacional general adecuada, el método integral de aplicación del enfoque de democracia de género y, en cuanto a la planificación de proyectos, las modalidades de proyectos a ser implementados.

3.1.1. La necesidad de una cultura organizacional adecuada

Dado que el enfoque de democracia de género tiene una tendencia hacia lo holístico, parece difícil pensar su desarrollo operativo de forma separada del conjunto de los sistemas instrumentales de una organización. Dicho claramente, para que la creación de herramientas para integrar la democracia de género tenga todo el efecto posible en una organización, es necesario que esa entidad posea una cultura organizacional mínimamente desarrollada.

La experiencia de muchas organizaciones y agencias de cooperación, que tratan de incluir el enfoque de género en sus programas y proyectos, es que elaborar herramientas para su aplicación tiene poco sentido cuando no existe un sistema general adecuado de planificación de proyectos. Aplicar una lista de chequeo en materia de género en entidades que carecen de un sistema de planificación y evaluación propiamente dicho, suele tener consecuencias indeseadas: puede percibirse como un lujo desplazado del manejo real que hace la entidad sobre sus propios proyectos, o bien puede exigírsele resultados que no proceden necesariamente del ámbito de la temática de género.

Sin embargo, la recomendación no sería esperar a integrar el enfoque de género hasta que la entidad tenga un sistema perfecto de planificación y evaluación, o hasta que el proyecto esté adecuadamente elaborado. Esto, en muchos casos, sería desaprovechar una ventana de oportunidad que puede no presentarse en años. Lo recomendable sería proponer dos opciones: mejorar el sistema general integrando desde el principio la di-

mensión de género o bien adaptar las técnicas y herramientas de género al contexto organizacional existente, siempre manteniendo un mínimo nivel técnico que permita controlar la dimensión de género de manera efectiva.

A este respecto, la experiencia de la oficina regional de la Fundación Heinrich Böll en San Salvador puede ser aleccionadora. En un principio, se trató de hacer un esfuerzo de aplicar la democracia de género en la práctica, para toda la oficina pero especialmente en cuanto a la planificación y seguimiento de los proyectos. Como el método acordado para este trabajo fue acentuadamente participativo y ligado a la experiencia de las personas empleadas, se detectó muy rápidamente que existía preocupación por la falta de sistematización de las técnicas y herramientas con las que operaba la oficina para aprobar y dar seguimiento a los proyectos en general. Esa falta de sistematización significaba frecuentemente dificultades de seguimiento y evaluación, existencia de desarrollo instrumental personificado y no compatible con otros colegas y departamentos de la propia oficina, debilidades de registro estandarizado, etc. A partir de la sustantivización de esa percepción se optó por la primera de las posibilidades: sistematizar y mejorar los procedimientos y herramientas generales de la oficina, integrando conjuntamente la perspectiva de democracia de género.

De esta forma, se desarrolló un trabajo sección por sección y de forma integrada, que concluyó en la elaboración de una caja de herramientas para el desarrollo organizacional y operativo de la oficina en San Salvador. Esa caja de herramientas contiene algunas referidas directamente a la temática de género con enfoque de democracia de género y otras en donde esa temática se integra al procedimiento o herramienta particular. Es importante consignar que esa caja de herramientas tiene un proceso de adaptación y prueba, primero al interior de la oficina y después en relación con las contrapartes.

El hecho de que esa oficina regional de la Fundación Heinrich Böll tuviera esa percepción de falta de sistematización operativa, que ha resuelto a partir de su propia experiencia, hace surgir la pregunta acerca de si el desarrollo organizacional del conjunto de la Fundación Heinrich Böll ha adquirido ya un nivel suficiente. Como en el caso de San Salvador, cabe preguntarse por cual es el nivel de formalización instrumental que sería necesario en una entidad como la Fundación Heinrich Böll para evitar la disfunción operativa, sin caer en la formalización excesiva que dificulta la creatividad y la flexibilidad organizacional. Ahora bien, este cálculo necesario no pone en cuestión la base de este fundamento: la integración del enfoque de género necesita de un desarrollo y de una cultura organizacional suficiente para no operar por separado o encapsuladamente.

3.1.2 La posibilidad de un método integral de aplicación: sobre el gender mainstreaming

Conviene situar dicho segmento de planificación en el contexto más amplio de la integración del enfoque de género en cuanto al desarrollo operativo y el sistema organizacional de cualquier entidad, pero en particular de las que impulsan proyectos de desarrollo.

En la dirección de lo expuesto anteriormente, el logro de una adecuada integración de la temática de género en un sector formal o informal de una organización, sin que esa integración tenga un nivel similar en el resto de los sectores o departamentos de esa entidad, frecuentemente limita las posibilidades de desarrollo operativo con enfoque de género.

Esa es la razón que justifica la necesidad de reflexionar sobre un método integral de aplicación de la perspectiva de género, que en varios ámbitos se ha traducido en la discusión sobre el gender mainstreaming.

Esta conveniencia de un método integral no sólo es valida para las organizaciones que desarrollan diversos tipos de actividades, entre las que se incluye la cooperación al desarrollo (como sería el caso de la Fundación Heinrich Böll), sino que también es valida para lo que se impulsa hacia el exterior de la organización y en concreto hacia los beneficiarios, las contrapartes y sus proyectos.

Para integrar la dimensión de género desde una perspectiva holística como la de la democracia de género, tanto en el desarrollo organizacional como en los sistemas operativos de una entidad, se requiere un conjunto de acciones de distintos tipos. Existe la inclinación a pensar que esta incorporación integral se logra básicamente con procesos de capacitación. Efectivamente, la capacitación es una herramienta fundamental en este tipo de trabajo. Sin embargo, para que tenga lugar un cambio integral, la organización suele necesitar de elementos normativos, procedimientos organizacionales y herramientas operativas, que acompañen, bien como causa, como efecto o paralelamente, los procesos de capacitación. Es conocido en diversas organizaciones, entre las que se encuentran las agencias de cooperación, como la existencia de mandatos generales luego no se traducen en aplicaciones concretas, por falta de desagregación normativa, cambios procedimentales, o herramientas de aplicación. También es conocido como la experiencia desarrollada de sensibilización y capacitación en género a funcionarios de una determinada entidad, buscando su compromiso con la equidad de género, no ha logrado resultados efectivos, por falta de consolidación normativa, procedimientos socializados o herramientas de operación. Dicho en breve, la incorporación integral de la temática de género (a continuación veremos si eso puede llamarse únicamente gender mainstreaming) supone un proceso que incorpora diferentes elementos y ha de valorarse desde una perspectiva sistémica.

Sobre todo en el contexto de la Unión Europea, esa incorporación integral de la perapectiva de género tiende a denominarse gender mainstreaming. En otros ámbitos, por ejemplo en entidades públicas latinoamericanas, esa incorporación integral se visualiza desde la óptica de la transversalización. Como vimos en la introducción conceptual de este estudio, gender mainstreaming y transversalización no son necesariamente lo mismo. Mientras la transversalización busca incorporar género a todos los componentes de un sistema, el mainstreaming supone esa incorporación en la corriente principal o el eje principal de dicho sistema, seleccionando en mayor o menor medida los aspectos a intervenir. También se apuntó en la introducción la idea de que es necesario encontrar al respecto un punto de equilibrio que evite una transversalización muy difuminada, al mismo tiempo que una selección excesiva o una aceptación ciega del mainstream.

A partir de esta consideración, el gender mainstreaming necesita ser considerado en dos direcciones. La primera, que se refiere a la necesidad de valorar políticamente el mainstream, así como de la necesidad del gender mainstreaming de tener un grado de transversalidad suficiente, al objeto de no dejar por fuera aspectos o corrientes que sin ser principales, pueden ser complementarias y en ciertas condiciones decisivas. La segunda, guarda relación con la necesidad de entender el mainstreaming como una incorporación integral que articula diferentes factores. Con frecuencia, realizar una capacitación de género en los diferentes departamentos de un sistema organizacional se llama gender

mainstreaming, cuando, en puridad, no convendría hablar del gender mainstreaming si no hay presencia de un mandato general, desagregación normativa de dicho mandato, cambios orgánicos y procedimentales, visión de género del presupuesto, e instrumentos y herramientas operativas. Si el gender mainstreaming fuera así entendido, conteniendo ese conjunto de elementos, entonces ese método sería recomendable; en caso contrario, estaríamos ante un mal uso del gender mainstreaming o una definición poco afortunada que no lo haría recomendable.

Un enfoque como el de la democracia de género acentúa esa necesidad de visualizar holísticamente el gender mainstreaming. En efecto, la democracia de género resulta el principio conceptual y político por el cual el gender mainstreaming adquiere rigor como método integral. En efecto, es difícil pensar un gender mainstreaming realizado desde la óptica de la democracia de género que sólo se preocupe por la situación de las mujeres de una organización o de un proyecto. Por el contrario, un gender mainstreaming hecho desde la democracia de género, obliga a pensar en la posición y condición de género de los hombres, el proceso complejo de las relaciones de género, la compatibilidad entre trabajo y familia para todos los géneros, y otros aspectos estructurales y funcionales; todo ello, sin dejar de priorizar las condiciones o factores de discriminación que puedan sufrir las mujeres. Es por esa razón, que la democracia de género significa aumentar y no disminuir el compromiso a favor de la equidad de género y el rigor metodológico de cualquier método integral. En comparación con la perspectiva de género, la perspectiva de democracia de género es más ambiciosa por su carácter género-inclusivo y cuestionador de factores estructurales y su implementación rigurosa requiere de transformaciones aún mayores.

3.1.3. Planificación de proyectos y sus modalidades

Un sistema adecuado de planificación de programas y proyectos resulta una necesidad no sólo para quienes deben elaborarlos y ejecutarlos, sino para quienes tienen que aprobarlos, supervisarlos o evaluarlos. Ciertamente, ese sistema funcionará más adecuadamente si guarda relación de coherencia con la misión de la entidad, su planificación estratégica y el resto de su planificación operativa. Como se ha dicho, en este estudio sólo se va a proponer algunas herramientas básicas para un sistema de planificación de proyectos con perspectiva de democracia de género.

Otro factor que maximiza el funcionamiento de un sistema de planificación de proyectos es su estandarización y sistematización de manera conjunta por las entidades cooperantes, las contrapartes y, en la medida de lo posible, los beneficiarios directos. Ello es especialmente recomendable para quienes buscan un método integral desde una perspectiva genero-inclusiva, como es la democracia de género.

Ahora bien, en el terreno práctico, suelen darse tres modalidades de trabajo en genero y planificación de proyectos: a) los proyectos dirigidos a mujeres; b) los proyectos cuyo objetivo directo es la equidad de género, pero se dirigen al conjunto de la población; c) los proyectos con objetivos generales y sectoriales, en los que hay que integrar el enfoque de género. Ciertamente, una primera decisión política consiste en determinar cual es la composición de esas tres modalidades a ser apoyada desde una entidad, como, por ejemplo, un organismo de cooperación. En principio, dicha composición estaría relacionada con tres factores. El primero, la cantidad de otros temas, no sólo de género, que trabaja dicha organización: en efecto, si se trata de un organismo orientado principal-

mente al medio ambiente, los derechos humanos, la democratización, etc., entonces habrá necesidad de mucho trabajo para integrar género en sus programas y proyectos; pero, si además de esos temas, también trabaja de forma importante la dimensión de género, entonces tendrá que desarrollar las otras dos modalidades directamente referidas a la temática de género.

Para facilitar la decisión acerca de la composición de estas modalidades (proyectos para mujeres y proyectos de género para toda la población) puede operarse de acuerdo a los otros dos factores: la demanda surgida desde la región de trabajo y el mandato institucional. Como se ha insistido, estos dos factores no siempre coinciden y, en general, suele darse una tensión entre ambos; la cuestión es tratar de que esa tensión sea la menor posible o, en todo caso, manejable. Para ello, es recomendable reconocer adecuadamente los procesos de formación de demanda y la formación del mandato.

En cuanto a esta última, el problema reside en si su formulación esta clara y si se ha diseminado extensamente por los distintos departamentos y oficinas de la organización; así como si están claros los procesos mediante los cuales puede producirse su reformulación. En el caso de la Fundación Heinrich Böll existe un mandato institucional de democracia de género (primero en los estatutos y recientemente desarrollado por el comité directivo en su acuerdo para la aplicación común de la democracia de género en la Fundación Heinrich Böll del 18.7.2001[9]), aunque el nivel de conocimiento de este mandato sea muy desigual en el conjunto de la organización .

En cuanto a la evolución de la demanda, ya se tiene experiencia de que dicha demanda se conforma y sufre cambios influida por muchos factores. El principal de ellos debería ser el cuadro que se conforma mediante una rigurosa evaluación de resultados: si durante un tiempo determinado puede probarse que una orientación de proyectos no ha funcionado en términos estratégicos, ese sería un dato para pensar en un cambio. Sin embargo, pueden haber otros factores que acaban teniendo un peso similar, como, por ejemplo, el debate académico e ideológico, o también el cuadro general de las políticas de desarrollo. Es indiscutible que el paso de los proyectos orientados por MED a los proyectos GED, ha guardado relación con la construcción principalmente académica de la categoría género. Es decir, conviene tomar en consideración que la demanda suele tener una inercia (como cuando se inició el enfoque GED y seguían llegando los proyectos para incorporar a la mujer en el desarrollo) que debe ser evaluada políticamente.

Así pues, tomando en consideración demanda y mandato, cabe preguntarse cual sería la composición de modalidades de proyectos, desde una organización que tenga el mandato de la democracia de género. Desde luego, además de integrar género en todos los proyectos con objetivos generales, dicha organización estaría particularmente interesada en desarrollar proyectos de género que integren al conjunto de la población; y ya existe al respecto información suficiente sobre algunos temas relevantes (equidad de género en los sistemas políticos, salud sexual y reproductiva, violencia de género, etc.) donde la participación del conjunto de la población entrega buenos resultados. Sin embargo, una organización orientada por la democracia de género también debe encarar el hecho de que, por demanda o por decisión propia, resulte necesario, de acuerdo a las características propias de la región, apoyar proyectos dirigidos para mujeres. Ahora bien, en estos

[9] Zielvereinbarungsprozesse zur Umsetzung der Gemeinschaftsaufgabe Geschlechterdemokratie in der Heinrich Böll Stiftung

casos cabe preguntarse que efectos pertinentes puede tener desarrollar proyectos sólo para mujeres, desde un enfoque de democracia de género.

Ciertamente, una de las consecuencias debería ser que la decisión de realizar un proyecto sólo para mujeres partiera de un diagnóstico que así lo aconseje, diagnóstico que debe tener un enfoque genero-inclusivo. En segundo lugar, una sensibilidad de democracia de género desarrollaría un proyecto para mujeres, manteniendo durante su ejecución una especial atención a los aspectos relacionales de género en que se inscriben las vidas de las mujeres. Sin embargo, esta sensibilidad genero-inclusiva no debe impedir en absoluto la aceptación plena de que las circunstancias exigen que el proyecto para mujeres se haga sobre la base principal de la óptica de su empoderamiento. Como se ha insistido, la necesidad de distinguir enfoques estratégicos (entre democracia de género y empoderamiento, por ejemplo) no significa que las acciones de empoderamiento estén excluidas desde la perspectiva de democracia de género. Lo que no impide que una organización con mandato de democracia de género desarrolle esfuerzos por promover un desarrollo operativo de acuerdo a esa orientación.

3.2. Instrumentos básicos para la planificación de proyectos con enfoque de democracia de género

A continuación, se proponen algunas herramientas básicas para la planificación de proyectos que permitan desarrollar a nivel operativo la democracia de género. Hay que insistir que esto supone únicamente una parte de lo que sería un sistema de planificación operativa, el cual necesitaría ir acompañado de los correspondientes procedimientos, y, por supuesto, deja pendiente los aspectos referidos a la planificación estratégica institucional y en general al desarrollo organizacional. Es importante delimitar la tarea que se acomete seguidamente, al objeto de ubicarla en su contexto más amplio y evitar así expectativas que no corresponden a la tarea encomendada.

Las herramientas que se plantean cubren los distintos elementos de un proyecto y su ciclo, siendo útiles en términos generales para el diagnóstico, la formulación, el seguimiento y la evaluación de los proyectos. Ahora bien, al hacerlo en términos generales, es necesario advertir que su aplicación en cada proyecto específico esta sujeta a afinamientos correspondientes al área temática que se trate. Por otra parte, es altamente recomendable que estas herramientas básicas sean discutidas y adaptadas al trabajo efectivo de la Fundación Heinrich Böll, para desde ahí contribuir al desarrollo de un sistema de planificación operativa que suponga estándares básicos para el conjunto de la organización. Como se sabe, para lograr este objetivo, siempre es conveniente desarrollar un proceso de capacitación, primero en la Fundación y después con las contrapartes.

El diseño de las herramientas presentadas procede de la revisión de los manuales hecha para este trabajo, así como de la experiencia profesional de los autores. En todo caso, es necesario considerar que esas herramientas han sido adaptadas o creadas para aplicar el enfoque de democracia de género. Como se ha insistido, ello significa poner especial atención en una mirada género-inclusiva que debe recorrer la estructura y los elementos de cada herramienta. Una mirada que también en términos operativos no significa menor rigor o menos atención a la situación de las mujeres.

Un ejemplo podría ser ilustrativo al respecto. Generalmente, en las listas de chequeo que se utilizan para elaborar, evaluar y aprobar proyectos, cuando se quiere saber si el

objetivo general de un proyecto tiene sensibilidad o dimensión de género, se pregunta si tal objetivo toma en consideración la situación de las mujeres. Cuando esto se hace desde una perspectiva género-inclusiva, la pregunta trata de incluir a los hombres y puede ser formulada de la siguiente manera: ¿Se considera la condición de género de mujeres y hombres en el objetivo general del proyecto? En algunas ocasiones o para algunas personas, preguntar por la condición de género no solo de las mujeres sino también de los hombres, se interpreta como que se va a tener menos en cuenta aquellos rasgos diferenciales o de discriminación que puedan presentar las mujeres. Por esta razón, conviene insistir en la idea de que tomar en cuenta las determinaciones de género de mujeres y hombres desde una perspectiva género-inclusiva exige hacerlo por separado, en conjunto y tomando en cuenta los aspectos relacionales. Dicho en breve, no significa menos rigor en la consideración de género de las mujeres sino que se traduce en un enriquecimiento de la perspectiva de género al tomar en cuenta la condición de género de los hombres. Eso, en muchos casos, significa, por ejemplo, que las acciones específicas de capacitación en género que puedan preverse en un proyecto, también para lograr mejorar la condición de las mujeres, tenga que ser dirigida frecuentemente hacia los hombres.

Las herramientas que se presentan a continuación atienden tanto los proyectos que tienen objetivos generales no referidos a la temática de género, como aquellos dirigidos específicamente a la democracia de género. A este respecto es importante destacar que se ha realizado un esfuerzo para no caer en la frecuente tentación de quienes trabajamos en la temática de género: elaborar herramientas para integrar un enfoque de género en un proyecto de medio ambiente, por ejemplo, que al final cambian los objetivos del proyecto original en el sentido de empujarlos hacia la temática de género. Algo que suele traducirse en el forzamiento o el rechazo de la contraparte que presenta el proyecto y que quiere mantenerlo referido a la temática ambiental. Por esa razón, en cada una de las herramientas se indicará cuando ha sido necesario hacer dos versiones: una para integrar democracia de género en proyectos de objetivos generales y otra para proyectos directamente dirigidos hacia la promoción de la democracia de género.

Se recomienda incluir las siguientes herramientas en la Guía para la evaluación de proyectos y para la contratación de consultores de la Fundación Heinrich Böll.

3.2.1. Herramientas para el diagnóstico de género: el análisis holístico de género

Un criterio básico de la planificación de proyectos plantea que una alta probabilidad del éxito de un proyecto depende de que se haya hecho un buen diagnóstico. Sin embargo, ese trabajo es quizás el que suele tener un peso menor en muchos proyectos elaborados por las contrapartes, algo que tampoco es sopesado con rigor por quienes tienen que aprobar el proyecto. Hay diferentes razones para esta contradicción y conviene apuntar aquí algunas.

Una primera consiste en que efectivamente no se realiza un buen diagnóstico, porque el problema a resolver es demasiado evidente. Incluso cuando eso es cierto, la ausencia de diagnóstico, suele implicar menospreciar aspectos secundarios que luego pueden llegar a ser decisivos. Una modalidad de lo anterior se produce cuando existe una presunción asumida en la zona del proyecto acerca de un determinado fenómeno. En materia de género, suele existir una presunción muy extendida de que, sea cual sea el área, las mujeres van a presentar indicadores peores que los presentados por los hombres. No impor-

ta que ello fuera cierto hace treinta años y ahora no lo sea, la presunción se mantiene intacta. Un ejemplo muy notable se produce en América Latina con el tema del nivel educativo formal de mujeres y hombres en zonas rurales. Se presupone que el analfabetismo es siempre mayor de mujeres que de hombres. Sin embargo, los censos realizados en los años noventa están mostrando que esa situación ha cambiado radicalmente, siendo ya ese analfabetismo muy similar o incluso menor en las mujeres (ello también se ha mostrado en los últimos censos de Honduras y Nicaragua, no así en Guatemala y El Salvador). Las razones de ese cambio son bastante explicables, pero los datos crudos no han conseguido todavía modificar la vieja presunción (o bien se piensa que ese cambio significa que las mujeres ya no sufren de discriminación de género).

Otra razón refiere al hecho de que muchos proyectos están hechos por grupos sociales cuyo nivel educativo les dificulta realizar un esfuerzo serio de diagnóstico, o bien cuando no existen recursos para poder hacerlo en propiedad. Esa circunstancia suele bascular sobre la agencia donante, quien, sobre todo si los proyectos no tienen una gran dimensión, tiende a no colocar fondos para realizar ese diagnóstico, pese a que se sabe que este trabajo puede incidir bastante en el éxito del proyecto.

Uno de los problemas asociados a esta dificultad refiere al hecho de que, sobre todo en materia de género, se tiende a sustituir un diagnóstico del área, por un análisis de género del grupo destinatario. Ciertamente, es mejor hacer ese esfuerzo que no hacerlo, pero el problema que tiene es que regularmente se realiza cuando ya se ha delimitado mucho el grupo meta, es decir, cuando ya se ha tomado decisiones en base a muchas hipótesis. Por esa razón es que resulta tan importante el paso previo del análisis de género del contexto, con datos estadísticos y no estadísticos, que vayan focalizando desde la cobertura nacional hasta la zona a seleccionar como ámbito del proyecto.

Ahora bien, el problema puede aumentar cuando se trata de proyectos generales a los que hay que integrar la temática de género, por cuanto muy frecuentemente el acento del diagnóstico esta puesto en la temática propia del proyecto y no con atención a su dimensión de género, la cual luego es incluida en la parte propositiva sin haber sido comprobada en el diagnóstico. Por ello, es importante subrayar que la formulación de un proyecto que tiene incluida la dimensión de género, debe recorrer el conjunto de los elementos del proyecto, partiendo en primer lugar por el diagnóstico de género.

Por todo lo anterior, la guía que se presenta a continuación incluye tanto el análisis de género del contexto como el del propio grupo destinatario o del segmento de población más focalizado que puede serlo finalmente. Por una parte, ello significa buscar información básica (Censos y Encuestas de Hogar, estudios específicos, etc.) o bien tener condiciones para producir información estadística más reducida. Por otra, quiere decir que se realizarán grupos focales para levantar el análisis de género, que incluye aspectos relacionales que corresponden a una visión genero-inclusiva.

Ciertamente, realizar un buen diagnóstico siempre requiere de algún esfuerzo, pero ese esfuerzo puede ser evaluado previamente en función de las necesidades del proyecto y siempre suele ser altamente compensatorio. Desde luego, realizar un diagnóstico muy prolijo para preparar un proyecto chico no tiene mucho sentido, y, sin embargo, ello no quiere decir que haya que olvidarse de realizar algún tipo de diagnóstico. Simplemente hay que procurar que dicho esfuerzo sea proporcional a la dimensión del proyecto que se trate.

En tal sentido, la herramienta que se propone a continuación es una guía para reunir información para un diagnóstico con una profundidad y dimensión de rango medio, es decir, útil para cubrir necesidades de proyectos de alcance intermedio (entre uno y tres años), pero que puede adaptarse a las necesidades de proyectos chicos mediante la reducción de las demandas de información. Esta guía esta compuesta por dos elementos: a) el referido a la búsqueda de información que permita realizar el análisis de género del contexto en que se sitúa el proyecto, b) el que guarda relación con la reunión de información sobre el problema y el grupo destinatario.

3.2.2. Análisis de género del contexto

Con frecuencia, cuando se realiza un diagnóstico de género se suele optar por un examen del contexto o bien por un análisis de genero que toma como universo el grupo destinatario y su perímetro más próximo. A nuestro juicio, sin embargo, esta opción corre el peligro de parcializar la información, por lo que resulta altamente recomendable realizar el esfuerzo en ambas direcciones complementarias.

En cuanto al análisis del contexto, lo ideal es procurar información sobre la zona en que se sitúe el proyecto, pero conviene colocar esa zona en una referencia mas general, a nivel nacional. Para ello es importante que el proyecto se provea de instrumentos que ofrezcan una panorámica general, lo más actualizada posible, de las condiciones de las mujeres y los hombres del país correspondiente.

En cada país centroamericano se han llevado a cabo algunos trabajos con información estadística y no estadística sobre esta materia con diferentes dimensiones. En muchos casos, estos compendios son producidos por los "Mecanismos Nacionales de Promoción de la Mujer y la Equidad de Género", pero también pueden ser fuentes algunos estudios académicos y, con frecuencia, en relación con los *Informes de Desarrollo Humano* del PNUD. Un ejemplo de esos compendios con información sobre los noventa ha sido la serie de FLACSO, *Mujeres Latinoamericanas en Cifras*, que en Centroamérica cubrió los países de Panamá, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua. Disponer y utilizar estos compendios de información básica de forma regular en la formulación de proyectos facilitaría considerablemente la incorporación de la perspectiva de género en los mismos.

GUÍA PARA REALIZAR ANÁLISIS HOLÍSTICO DE GÉNERO

Análisis de género del contexto

¿Se ha obtenido información estadística y no estadística sobre la condición de género de mujeres y hombres en el contexto general en el que se sitúa el proyecto?

A continuación, se propone una estructura de demanda informativa que permita asegurar una información básica tanto a nivel nacional como mas directamente referida a la zona del ámbito del proyecto. Esta estructura parte de estas demandas sobre áreas y variables, para luego sugerir los indicadores más útiles y concluir con la referencia de fuentes de verificación. En este último aspecto se hacen algunas indicaciones sobre las posibilidades de obtener esa información en el plano local. En términos generales, la información básica se refiere a:

- Datos crudos e indicadores desagregados por sexo sobre:
  población, empleo, ingresos, niveles de pobreza, educación, salud, servicios
- Información no estadística sobre legislación, patrones culturales de género, etc.
- Información no estadística sobre instituciones y políticas de género a nivel nacional y local

Sobre la base de esa estructura se ha diseñado la siguiente tabla de demandas de información:

a) TABLA DE DEMANDAS DE INFORMACIÓN

ÁREAS Y VARIABLES	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN
DEMOGRAFÍA		
1. Volumen y evolución de la población.	• Cifras absolutas por sexo (evolución).	• Censos Nacionales y estimaciones de CELADE. (En localidades pequeñas existe información censal, pero hay que solicitarla. Conviene usar programas, como REDATAM).
2. Dinámica de población.	• Cifras absolutas y evolución de tres factores: nacimientos, defunciones y saldo migratorio.	• Entidades nacionales de estadística y CELADE
3. Fecundidad.	• Tasa global de fecundidad. • Composición porcentual de la natalidad por edades. • Nacimientos anuales y por cada 100 mujeres. • Tasas globales según sector. • Condición legal de los nacidos.	• Entidad nacionales de estadística, Encuestas de Fecundidad y CELADE. La tasa global (estimación del número promedio de hijos de una mujer en su vida fértil), es un indicador de fácil uso y comprensión, pero difícil de calcular. Si no existe ni hay posibilidad de calcularla, usar los otros indicadores simples.
4. Distribución espacial.	• Cifras absolutas y porcentajes de las poblaciones urbana y rural por sexo. • Composición de las poblaciones urbana y rural por sexo.	• Censos, Encuestas de Hogares, y estimaciones CELADE. En el nivel local se da por entendido que dicha localidad pertenece a una determinada zona de residencia.

ÁREAS Y VARIABLES	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN
	DEMOGRAFÍA	
5. Estructura etaria.	• Cifras absolutas y porcentajes por grupos de edades según sexo.	• Censos, Encuestas de Hogares y CELADE. (Los grupos etarios elegidos por censos y encuestas, pueden no coincidir con las necesidades del proyecto. En este caso, hay que solicitarlos, o generarlos si factible).
6. Composición étnica.	• Cifras absolutas y porcentajes de la población total por sexo.	• Algunos Censos, estimaciones independientes. (Es frecuente ausencia de registro. Cuando lo hay, suele ser no confiable. Suele recogerse por autodeclaración, además de los grados de mestizaje. Si es factible, mejor crearla).
7. Estado conyugal.	• Cifras absolutas y porcentajes por sexo y edad, según categorías. Tasas de nupcialidad y divorcialidad (evolución).	• Censos, Encuestas de Hogares y Encuestas de Fecundidad. (Prestar atención a las diferencias por sexo: suele haber mayor proporción de personas separadas y viudas en la población femenina).
8. Hogar y jefatura de hogar.	• Cifras absolutas y porcentajes de hogares según tipo por sexo de jefe. Jefatura de hogar por sexo, edad, existencia de pareja y tenencia de hijos.	• Censos, Encuestas de Hogares. (Es importante fijarse en que la jefatura femenina suele tener lugar sin pareja conviviente).

ÁREAS Y VARIABLES	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN
TRABAJO E INGRESOS		
9. Participación económica: evolución y volumen actual.	• Cifras absolutas de la población económicamente activa -PEA- por sexo (evolución). • Composición por sexo de la PEA. • Tasas de participación por sexo. En caso necesario, desagregar por edad, zona y otros factores que se requieren.	• Censos, Encuestas de Hogares. (Atención al fuerte subregistro de la participación de las mujeres en los censos, que es menor en encuestas de hogares. Usar éstas en el plano nacional. En el plano local usar solo como referencia los datos censales, o bien generar información si es factible).
10. Estructura del empleo: evolución y situación actual.	• Cifras absolutas y porcentajes de la PEA según ramas de actividad y categorías ocupacionales por sexo. • Cifras absolutas y porcentajes de la PEA según grupos ocupacionales por sexo. • Composición por sexo de cada rama, categoría y grupo ocupacional.	• Censos, Encuestas de Hogares y estimaciones CELADE. (En ámbitos amplios usar encuestas de hogar. En localidades pequeñas dichas encuestas son poco confiables; si es factible, generar la información).
11. Propiedad de empresas.	• Cifras absolutas y porcentajes de propietarios por sexo. Desagregar propiedad por cada sexo y la propiedad conjunta. • Composición de propiedad según tamaño de la empresa por sexo. • Composición de propiedad por rama de actividad y sexo.	• Para ámbitos amplios es posible usar como referencia cifras de censos y encuestas de la categoría "patrones y empleadores". En lugares pequeños es preferible recurrir a registros de propiedad o bien crear directamente la información.

ÁREAS Y VARIABLES	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN
TRABAJO E INGRESOS		
12. Desempleo: evolución y volumen actual.	• Cifras absolutas de desempleo abierto por sexo (evolución). • Tasas de desempleo abierto por sexo (evolución). • Composición de las categorías de desempleo por sexo.	• Censos, Encuestas y estimaciones de entidades nacionales. (En economías poco formalizadas, el desempleo abierto registra cifras mínimas. En localidades pequeñas las encuestas son poco confiables).
13. Subempleo: evolución y volumen actual.	• Población ocupada por horas semanales trabajadas, según sexo (evolución). • Proporción de la PEA que cobra menos de la cantidad estimada para cubrir necesidades básicas, por sexo	• Estimaciones de entidades nacionales e internacionales.
14. Salarios e ingresos.	• Salario promedio por sexo, según rama, categoría y grupo de ocupación. • Salario femenino como porción del masculino, según rama, categoría y grupo de ocupación.	• Censos y Encuestas. (Frecuentemente no se publica la información por sexo, aunque se recoge. En este caso, hay que solicitarla o crearla si es factible).

ÁREAS Y VARIABLES	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN
TRABAJO E INGRESOS		
15. Acceso al crédito.	• Cantidad y porcentaje de préstamos otorgados según sexo (desagregar los préstamos concedidos a personas de ambos sexos).	• No existe información a nivel nacional. (En ámbitos amplios, la información está dispersa. Crearla a nivel local si es factible).
16. Sector informal.	• Proporción de la PEA que trabaja en el sector informal de la economía, según ramas de actividad económica y sexo. • Composición porcentual por sexo de la PEA informal, según ramas de actividad.	• Estimaciones de entidades nacionales e internacionales (CEPAL, CELADE) No existe información a nivel local.
EDUCACIÓN		
17. Analfabetismo.	• Cifras absolutas y porcentajes por sexo, edad, etnia y zona. • Composición por sexo de la población analfabeta según edad, etnia y zona.	• Censos y Encuestas de Hogares. (Cuando los censos recogen esta información por autodeclaración, es conveniente ajustarla, especialmente en cuanto al analfabetismo funcional).

ÁREAS Y VARIABLES	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN
EDUCACIÓN		
18. Educación preescolar.	• Matrícula total, en modalidades formal y no formal, por sexo. • Número de centros públicos y privados por tipo (desde casas-cuna a jardines infantiles). • Proporción de menores de cinco años en programas preescolares, por sexo.	• Ministerio de Educación (Con frecuencia no existe registro para modalidades informales. En localidades pequeñas es mejor generar la información).
19. Educación primaria.	• Cifras absolutas y porcentajes de la matrícula por sexo. • Tasas netas y brutas de escolaridad por sexo.	• Entidades nacionales de estadística, Ministerio de Educación. (Las tasas de escolaridad son fáciles de usar pero requieren de un cálculo específico. En localidades pequeñas, estimar el porcentaje de los menores no asistentes, para ambos sexos).
20. Rendimiento escolar.	• Cifras absolutas y porcentajes de repetidores y de abandonos por sexo. • Proporción de matriculados en la edad correspondiente, por sexo.	• Ministerio de Educación. (Esta información puede no publicarse, pero regularmente obra en poder de las autoridades educativas).
21. Enseñanza secundaria.	• Cifras absolutas y porcentajes de matrícula por sexo. • Matrícula por especialidad según sexo. • Tasas brutas y netas de escolaridad por sexo.	• Ministerio de Educación. (Esta información puede no publicarse, pero regularmente obra en poder de las autoridades educativas).

Instituto Nacional de las Mujeres

ÁREAS Y VARIABLES	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN
EDUCACIÓN		
22. Capacitación profesional.	• Cifras absolutas y porcentajes de matrícula por sexo, según modalidades formal y no formal. • Matrícula por especialidad profesional según sexo.	• A nivel nacional, no hay información sobre el volumen global de la capacitación no formal. Crearla a nivel local si es factible.
23. Enseñanza superior y universitaria.	• Matrícula global por sexo según estudios universitarios y no universitarios. • Cifras absolutas y porcentajes de la matrícula según carreras por sexo. • Cifras absolutas y porcentajes de graduaciones según carrera y sexo.	• Universidades, Consejos de Universidades y Ministerio de Educación (Puede que las autoridades académicas todavía no presenten esta información desagregada por sexo, pero puede solicitarse).
24. Nivel de estudios de la población.	• Proporción de la población de 10 y más años por niveles educativos adquiridos, según sexo.	• Censos y Encuestas de Hogares. (A nivel local, usar información censal).
25. Personal docente.	• Cifras absolutas y porcentajes del personal docente por sexo, según niveles educativos.	• Ministerio de Educación y Universidades (A nivel local, crear la información, si es factible).

ÁREAS Y VARIABLES	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN
	SALUD	
26. Esperanza de vida.	• Evolución de la esperanza de vida por sexo, según factores diferenciales (zona, nivel socioeconómico y etnia).	• Entidades nacionales de estadística y Ministerios de Salud (Indicador de fácil uso y comprensión, pero difícil de calcular).
27. Mortalidad.	• Tasas de mortalidad por sexo y edad • Composición por sexo de las defunciones anuales • Principales causas de defunción por sexo y edad.	• Entidades nacionales de Estadística, Estadísticas vitales y Ministerios de Salud.
28. Morbilidad.	• Egresos hospitalarios por especialidad según sexo. • Motivos de consulta por especialidad según sexo.	• Entidades nacionales de Estadística, Estadísticas vitales y Ministerios de Salud.
29. Sistema de salud.	• Médicos, dentistas y enfermeras por 10 mil habitantes. • Camas hospitalarias por 1000 habitantes. • Proporción de camas obstétricas. • Proporción de partos atendidos clínicamente.	• Ministerios de Salud y Entidades nacionales de Estadística. (A nivel local, componer tasas por 1000 ó 100 habitantes, pero luego comparar con la tasa nacional).

ÁREAS Y VARIABLES	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN
SALUD		
30. Condiciones básicas de salud.	• Proporción de hogares con servicio de agua potable . • Proporción de hogares conectados a la red de alcantarillado. • Proporción de menores con deficiencia de peso y talla por sexo. • Porcentaje de personas de más de cinco años con anemia por sexo.	• Censos y Ministerios de Salud. (La información sobre condiciones nutricionales puede no estar desagregada por sexo, pero aún así sigue siendo un indicador útil).
31. Fecundidad con riesgo.	• Proporción de nacimientos en mujeres menores de 20 años y mayores de 35 años.	• Censos y Encuestas de Fecundidad, Entidades nacionales e internacionales (CELADE).
32. Mortalidad materna.	• Defunciones maternas por 10 mil nacidos vivos (evolución). • Mortalidad materna según grupos de causas.	• Ministerios de Salud, Estadísticas vitales, Entidades nacionales e internacionales. (En localidades menores, confirmar información en centros locales de salud y construir tasa por 1000 nacidos vivos, pero luego comparar con la tasa nacional).

ÁREAS Y VARIABLES	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN
LEGISLACIÓN		
37. Derecho penal.	• Penalización del adulterio. • Penalización del aborto • Delito de estupro • Delito de prostitución • Delito de violencia intrafamiliar.	Código penal y Código procesal penal.
38. Derecho laboral.	• Principio de igualdad ante la ley. • Prohibición de trabajos. • Protección de la maternidad. • Situación legal de las empleadas domésticas.	Código del Trabajo
39. Derechos sexuales y reproductivos.	• Derecho a la planificación familiar. • Derecho al goce de la sexualidad	Tratados Internacionales y Normativa sobre Salud.
40. Legislación para la eliminación de la discriminación de la mujer.	• Ratificación de la CEDAW. • Normas existentes sobre la igualdad entre los géneros.	Tratados y Convenciones internacionales y Legislación ordinaria nacional.
PARTICIPACIÓN SOCIOPOLÍTICA		
41. Participación en procesos electorales.	• Cifras absolutas y porcentajes de inscritos y votantes por sexo.	• Entidades nacionales electorales.

ÁREAS Y VARIABLES	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN
PARTICIPACIÓN SOCIOPOLÍTICA		
42. Participación en el poder ejecutivo.	• Proporción de mujeres en el ejecutivo, a nivel de ministros y viceministros. • Proporción de las mujeres en la administración regional (gobernadores, alcaldes, gobierno regional).	Esta información no se recoge oficialmente, pero suele compilarse en organismos especializados (Institutos de la Mujer). A nivel local, es fácil componer esa información en el poder municipal.
43. Participación en el poder legislativo.	• Cifras absolutas y porcentaje de mujeres en el parlamento, en ambas cámaras.	• Poder Legislativo y organismos especializados (Institutos de la Mujer).
44. Participación en el poder judicial.	• Proporción de mujeres en el poder judicial, según categorías de los juzgados.	• Poder Judicial y organismos especializados (Institutos de la Mujer).
45. Participación en partidos políticos.	• Proporción de mujeres en el total de miembros. • Proporción de mujeres en las direcciones partidarias.	• Partidos y organismos especializados (Institutos de la Mujer). La información sobre membresía necesita ser contrastada.

ÁREAS Y VARIABLES	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN
PARTICIPACIÓN SOCIOPOLÍTICA		
46. Participación en organizaciones sociales.	• Proporción de mujeres como miembros de los sindicatos. • Proporción de mujeres en las direcciones sindicales. • Proporción de mujeres en los organismos de representación estudiantil. • Proporción de mujeres en los colegios profesionales y en sus directivas. • Proporción de mujeres en las organizaciones comunitarias.	Esta información no se recoge oficialmente y menos aún desagregada por sexo. Es necesario acudir a organismos especializados.
INSTITUCIONES DE GÉNERO		
47. Organismos nacionales.	• • Existencia de la entidad oficial y de oficinas en otras entidades oficiales de promoción de la mujer a nivel nacional y regional. • Fecha de creación e inserción institucional. • Rango legal de la entidad. • Nivel de cobertura nacional.	Ley(es) Ordinaria(s) o en su defecto, Normativa(s) menor(es) de constitución. (A nivel local, ver si existe presencia del organismo en la zona).

ÁREAS Y VARIABLES	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN
INSTITUCIONES DE GÉNERO		
48. Instituciones no gubernamentales	• Existencia de Directorio de organismos no gubernamentales de mujeres. • Directorio de organismos no gubernamentales que tengan programas o proyectos sobre la condición de la mujer	• Organismos nacionales y entidades no gubernamentales. (Existen directorios pero es necesaria su constante actualización. A nivel local, esta información es de fácil acceso).
49. Organizaciones de mujeres.	• Directorio de organizaciones de mujeres por tipo: populares, feministas, asistenciales, etc.	• Organizaciones feministas y de mujeres (Existen directorios pero es necesaria su constante actualización. A nivel local, esta información es de fácil acceso).
50. Organismos internacionales.	• Existencia de Directorio de organismos y agencias que tienen programas de cooperación en el área de género.	• Ministerio del Exterior, organismos internacionales, institutos de la mujer
FACTORES CULTURALES		
50. Prácticas culturales, sistemas de valores y normas acerca de la identidad de género.	• Existencia de actos de iniciación a la vida adulta, por sexo. • Existencia de pautas en cuanto al noviazgo, el casamiento y el matrimonio.	Esta información puede obtenerse de distintas fuentes: las encuestas de opinión, investigaciones previas, etc. Si es factible, puede hacerse una investigación propia, estableciendo indicadores cualitativos más precisos.

ÁREAS Y VARIABLES	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN
FACTORES CULTURALES		
51. Prácticas culturales, sistemas de valores y normas acerca de la sexualidad y procreación.	• Existencia de pautas sobre la procreación (formas y edades ideales para procrear) • Identificación de la diferencia entre sexualidad y reproducción, según estado conyugal. • Identificación de los derechos reproductivos y de la libertad sexual como bien jurídico a proteger.	Esta información puede obtenerse de distintas fuentes: las encuestas de opinión, investigaciones previas, etc. Si es factible, puede hacerse una investigación propia, estableciendo indicadores cualitativos más precisos.
52. Prácticas culturales, sistemas de valores y normas acerca de los ámbitos productivos y sociales	• Existencia de prácticas, valores y mitos sobre el ejercicio de profesiones u oficios (especialmente en zonas mineras o pesqueras). • Existencia de pautas en cuanto al ejercicio de liderazgo en determinados ámbitos.	Esta información puede obtenerse de distintas fuentes: las encuestas de opinión, investigaciones previas, etc. Si es factible, puede hacerse una investigación propia, estableciendo indicadores cualitativos más precisos.

b) GUÍA PARA EL ANÁLISIS DE GÉNERO DEL GRUPO DESTINATARIO

¿Se ha realizado un análisis holístico de género respecto a los potenciales destinatarios del proyecto?

- ✓ División sexual del trabajo de mujeres y de hombres

  ¿Quién hace qué a nivel productivo, reproductivo y comunitario?

- ✓ Calendario de actividades de mujeres y de hombres

  ¿Quién hace qué en qué época del año?

- ✓ Uso del tiempo por mujeres y hombres

  ¿Qué hacen las mujeres y qué hacen los hombres durante un día normal de 24 horas?

- ✓ Acceso y control de recursos materiales y no materiales de mujeres y hombres

  ¿Quién es dueño de qué?
  ¿Quién utiliza qué en su vida diaria?
  ¿Quién usa, controla y dispone de qué recursos independientemente del otro?
  ¿Qué nivel educativo han alcanzado las mujeres y los hombres?
  ¿Quién obtiene ingresos monetarios con qué?
  ¿Cuál de los dos tiene mayores posibilidades de generar ingresos monetarios?
  ¿Cuál de los dos tiene mayores posibilidades de generar ingresos no monetarios?
  ¿En qué se emplea el ingreso de las mujeres en comparación con el ingreso de los hombres?

- ✓ Calificación y habilidades de mujeres y hombres

  ¿Qué calificación y habilidades tienen las mujeres?
  ¿Qué calificación y habilidades tienen los hombres?

- ✓ Necesidades prácticas e intereses estratégicos de mujeres y hombres[10]

> *De acuerdo a los roles tradicionales de las mujeres ¿cuáles son sus necesidades prácticas?*
>
> *De acuerdo a la condición de las mujeres ¿cuáles son sus necesidades estratégicas?*
>
> *De acuerdo a los roles tradicionales de los hombres ¿cuáles son sus necesidades prácticas?*
>
> *De acuerdo a la condición de los hombres ¿cuáles son sus necesidades estratégicas?*

- ✓ Participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones a nivel de la pareja, de la familia, a nivel comunitario, a nivel laboral, a nivel político, etc.

> *¿Quién decide qué? (residencia, qué producir, qué vender, cuántos hijos tener, educación de los hijos, qué comer, en qué y donde trabajar, votar, ocupar un cargo político, etc.)*

- ✓ Intereses y preferencias compartidas entre hombres y mujeres así como intereses y preferencias contradictorios entre ambos

> *¿Qué prioridades para acciones de desarrollo tienen las mujeres, qué prioridades tienen los hombres? ¿Coinciden, difieren o se contradicen?*

- ✓ Actitudes y expectativas de mujeres y hombres sobre cambios requeridos y esperados en las relaciones de género, así como sobre la dinámica real de los cambios en las relaciones de género

> *¿Cómo han cambiado las relaciones de género?*
>
> *¿Qué expectativas de cambio de los hombres tienen las mujeres, y qué expectativas de cambio de las mujeres tienen los hombres?*

- ✓ Obstáculos para la superación de desigualdades en las relaciones de género, a nivel normativo-legal, de los servicios sociales, de niveles de ingresos, de valores y valoración monetaria, a nivel fiscal, a nivel del acceso al sistema educativo y de formación profesional, etc.

> *¿Qué aspectos estructurales dificultan el avance hacia relaciones de género más equitativas?*
>
> *¿Cuáles son los niveles de salarios para hombres en comparación con mujeres? etc.*

---

[10] Las **necesidades prácticas** de las mujeres se dirigen a modificar la situación o calidad de vida de las mujeres, a partir de sus requerimientos inmediatos, sobre todo en relación a su rol reproductivo. Las necesidades prácticas de los hombres se relacionan con lo que requieren inmediatamente para cumplir con sus roles específicos.

Los **intereses estratégicos** de las mujeres o de los hombres se refieren a los aspectos esenciales que definen la subordinación y discriminación de la mujer, o alguna desventaja del hombre y por lo tanto a las propuestas alternativas de solución a la situación de desigualdad, que promueven las relaciones entre géneros sobre bases más igualitarias, tales como la eliminación de la división sexual del trabajo, la abolición de formas institucionalizadas de discriminación como el derecho a la tenencia de la tierra o propiedades o el acceso al crédito, el establecimiento de una igualdad política, y la adopción de medidas adecuadas contra la violencia y control masculino sobre la mujer.

✓ Características del proyecto

¿A qué grupo de mujeres y a qué grupo de hombres está atendiendo en forma directa e indirecta el proyecto?

¿A qué necesidades de mujeres y hombres está atendiendo el proyecto? Se trata de necesidades productivas, reproductivas o comunitarias, prácticas o estratégicas?

¿Qué expectativas de cambio de las relaciones de género de mujeres y hombres son tomados en cuenta por el proyecto?

¿A qué aspectos estructurales está atendiendo el proyecto? (a nivel legal, público, de servicios, etc.)

3.2.2 Lista de chequeo para el ciclo del proyecto

El uso de las listas de chequeo se ha extendido notablemente como una herramienta sencilla pero útil, para controlar si un determinado factor o dimensión existe efectivamente en el planteamiento de un proyecto. Pese a su sencillez, siempre es recomendable ejercitarse en su uso y sobre todo, entenderla como una herramienta maleable, es decir que ese entrenamiento permita que la lista pueda ser afinada para su uso respecto al proyecto concreto que se trate, o bien al área temática sobre la que opere el proyecto (salud, empleo, etc.). Cuando una lista de chequeo es adaptada apropiadamente al uso requerido, suele ser de alta utilidad.

Es importante que la lista de chequeo recorra todos los elementos y el ciclo del proyecto en su totalidad. Ello por cuanto, especialmente cuando se trata de un proyecto general con dimensión de género, suele existir la inclinación de integrar género únicamente en algunas partes o bien, en el peor de los casos, hacerlo como pura declaración sin que luego este presente realmente en el resto del proyecto. Por eso las listas de chequeo que aquí se presentan tratan de afectar el conjunto del proyecto, desde los objetivos hasta sus actividades, pasando por metodología o grupo ejecutor.

Estas listas de chequeo están redactadas en términos de preguntas que ayuden al control, pero pueden utilizarse también para la elaboración de los proyectos, convirtiendo las preguntas en afirmaciones. Por ejemplo, si la pregunta es si los objetivos del proyecto consideran la temática de género; ello se traduciría para el trabajo de elaboración en una indicación: "tomar en consideración la temática de género en los objetivos del proyecto". En todo caso, es altamente recomendable, sobre todo si sucede que quien elabora, no es quien chequea, que las listas se redacten todo lo ad hoc que se pueda, si bien manteniendo sus contenidos. La adaptación a cada momento no debe suponer redacción de listas desiguales que parezcan chequear cosas distintas.

Así, estas listas acuciosas pueden ser útiles para tareas de elaboración, aprobación, seguimiento y evaluación de los proyectos. Ahora bien, es importante saber que su efectividad es menor cuando se aplica tarde, por cuanto las posibilidades de reaccionar del propio proyecto suelen ser menores.

Como puede verse, se han elaborado dos listas de chequeo. La primera esta referida al trabajo de integrar el enfoque de género en proyectos que tienen objetivos referidos a temáticas no directamente referidas a la cuestión de género (ambientales, productivos, de salud, etc.), mientras la segunda está dirigida a los proyectos con objetivos referidos al tema de género. La diferencia principal entre ambas es que la primera no profundiza tanto en consideraciones de enfoque como la segunda. En ese sentido, en la primera el enfoque de la democracia de género se aprecia sobre todo porque incorpora a todos los géneros y sus condiciones, en el desarrollo del proyecto. Mientras que en la segunda, se trata de abundar en los aspectos que caracterizan el enfoque de democracia de género, en especial los relacionales.

CICLO DE PROYECTOS GÉNERALES CON PERSPECTIVA DE DEMOCRACIA DE GÉNERO

(Lista de chequeo 1)

OBJETIVOS GENERALES

✓ ¿Se considera la temática de género en los objetivos generales del proyecto?
✓ ¿Las relaciones de género tienen alguna influencia sobre el objetivo general del proyecto?
✓ ¿Esta consideración se hace de forma explícita o solo implícita?

OBJETIVOS ESPECIFICOS

✓ ¿Se considera la temática de género en los objetivos específicos del proyecto?
✓ ¿Se considera la condición de género, o la modificación de las relaciones entre mujeres y hombres en los objetivos específicos del proyecto?
✓ ¿Esta consideración se hace de forma explícita o solo implícita?
✓ ¿Se considera en todos o solo en parte de los objetivos específicos del proyecto?
✓ ¿Hay algún objetivo específico de género en el proyecto?

RESULTADOS ESPERADOS

✓ ¿Existe un resultado que se relacione directamente con las condiciones de género o las relaciones de género de mujeres y hombres?
✓ ¿Existen resultados que desagregan el efecto para mujeres y para hombres?
✓ ¿Existe algún resultado directamente referido a la equidad de género?
✓ ¿Existe en los resultados esperados la previsión de una participación equitativa de mujeres y hombres en los beneficios del proyecto?
✓ ¿En los resultados se contemplan posibles efectos indirectos positivos o negativos para mujeres y hombres?

GRUPO META

✓ ¿La composición por sexo del grupo meta es adecuada en términos de equidad de género?
✓ ¿Se definen grupos con características específicas de mujeres y hombres entre los beneficiarios?
✓ ¿Se considera la condición de género de mujeres y de hombres por separado y en conjunto?

METODOLOGÍA

✓ ¿Se tienen en cuenta las características y las condiciones de las mujeres y de los hombres destinatarios en la determinación de los métodos a seguir en el proyecto?
✓ ¿Se tienen en cuenta las diferencias jerárquicas y no jerárquicas entre mujeres y hombres destinatarios en la determinación de los métodos a seguir en el proyecto?
✓ ¿El proyecto requiere y promueve la participación activa de las mujeres y de los hombres en todas sus fases y beneficios?
✓ ¿La carga de trabajo está repartida de forma equitativa entre ambos géneros?

ACTIVIDADES

✓ ¿Las actividades previstas contemplan la participación de mujeres y hombres en forma equitativa?
✓ ¿Las actividades previstas contribuyen a alcanzar los resultados directamente relacionados con la equidad de género?
✓ ¿Se han previsto actividades que contribuyan a modificar los roles tradicionales y las relaciones de género?
✓ ¿Se han previsto actividades para trabajar la temática de género con mujeres y hombres del grupo destinatario?

RECURSOS

✓ ¿Se ha planificado el presupuesto del proyecto de acuerdo a criterios de equidad de género?
✓ ¿La cantidad de recursos humanos y materiales destinados a mujeres y hombres guarda relación con la composición por sexo del grupo meta?
✓ ¿Se considera necesario asignar recursos humanos y materiales para trabajar sobre la equidad de género?
✓ ¿Los recursos del proyecto son de fácil acceso para las mujeres y los hombres del grupo meta?
✓ ¿Está previsto alguna acción positiva para superar las dificultades que por razones de género pueden existir para acceder a los recursos?

EQUIPO EJECUTOR

✓ ¿La composición por sexo del grupo ejecutor se corresponde con la equidad de género?
✓ ¿La responsabilidad y el poder están repartidos de forma equitativa entre ambos géneros?
✓ ¿La carga de trabajo está repartida de forma equitativa entre ambos géneros?
✓ ¿Está previsto que el equipo ejecutor tenga la sensibilidad y los conocimientos suficientes para aplicar la democracia de género?
✓ ¿Está previsto que el grupo ejecutor tenga asistencia técnica de género cuando sea requerido en el proyecto?

CICLO DE PROYECTOS DE DEMOCRACIA DE GÉNERO

(Lista de chequeo 2)

OBJETIVOS

✓ ¿Se considera el mejoramiento de la situación y condición de mujeres y hombres por separado y en conjunto en los objetivos del proyecto?
✓ ¿Se considera la democratización de las relaciones de género en los objetivos del proyecto?
✓ ¿Se considera la compatibilidad entre el mundo laboral y familiar tanto para las mujeres como para los hombres en los objetivos del proyecto?
✓ ¿Se considera la búsqueda de y la cooperación con aliados a favor de la equidad de género entre los objetivos del proyecto?

RESULTADOS ESPERADOS

✓ ¿Entre los resultados esperados, se considera la participación equitativa de mujeres y hombres en los beneficios del proyecto?
✓ ¿Entre los resultados esperados, hay alguno que considera la redistribución del trabajo entre los géneros y/o alivio de la carga de trabajo de las mujeres por el proyecto?
✓ ¿Entre los resultados esperados, hay alguno que aumente la participación de las mujeres en espacios públicos y de los hombres en espacios privados?
✓ ¿Entre los resultados esperados, hay alguno relacionado con la democratización de las relaciones de género para que sean más equitativas?
✓ ¿Entre los resultados esperados hay alguno que aumenta la capacidad de diálogo y/o de negociación y solución de conflictos entre los géneros?
✓ ¿Entre los resultados esperados, hay alguno relacionado con el cambio de estructuras y procedimientos organizacionales, especialmente en espacios mixtos?

GRUPO META

✓ ¿La composición por sexo del grupo meta es la que corresponde en términos de equidad de género?
✓ ¿Son considerados mujeres y hombres por separado y en conjunto entre los destinatarios del proyecto?
✓ ¿En el caso de un proyecto para mujeres se consideran sus relaciones de género y con la comunidad en la perspectiva de la democratización de género?
✓ ¿Se considera entre el grupo meta el conjunto de la sociedad y/o comunidad y sus necesidades de cambio a favor de una democratización de las relaciones de género?

METODOLOGÍA

✓ ¿Se tienen en cuenta las características y las condiciones de las mujeres y de los hombres destinatarios en la determinación de los métodos a seguir en el proyecto?
✓ ¿Se tienen en cuenta las diferencias jerárquicas y no jerárquicas entre mujeres y hombres destinatarios en la determinación de los métodos a seguir en el proyecto?
✓ ¿El proyecto requiere y promueve la participación activa de las mujeres y de los hombres en todas sus fases y beneficios?
✓ ¿La carga de trabajo está repartida de forma equitativa entre ambos géneros?
✓ ¿Se considera la convocatoria a los hombres en la responsabilidad con la equidad de género?
✓ ¿Se considera en los métodos del proyecto la necesidad de compatibilizar el mundo público/laboral y privado/familiar tanto para las mujeres como para los hombres?

ACTIVIDADES

✓ ¿Se considera el mejoramiento de las habilidades de las mujeres y de los hombres en actividades no tradicionales en el proyecto?
✓ ¿Se considera realizar acciones diferenciadas con mujeres y hombres por separado y en espacios mixtos con criterios específicos?
✓ ¿Se considera convocar como aliado a favor de la equidad de género a algún actor social nuevo?
✓ ¿Se han previsto actividades para trabajar el enfoque de democracia de género con mujeres y hombres del grupo destinatario?
✓ ¿Se han previsto actividades de capacitación con los hombres para elevar su conciencia de género a un nivel similar que el que puedan tener las mujeres?

RECURSOS

✓ ¿Se ha planificado el presupuesto del proyecto de acuerdo a criterios de equidad de género?
✓ ¿Se considera la redistribución de los recursos entre los géneros?
✓ ¿Se considera necesario asignar recursos humanos y materiales para trabajar sobre la equidad de género?
✓ ¿Está previsto alguna acción positiva para superar las dificultades que por razones de género pueden existir para acceder a los recursos?

EQUIPO EJECUTOR

✓ ¿La composición por sexo del grupo ejecutor se corresponde con la equidad de género?
✓ ¿La responsabilidad y el poder y la carga de trabajo están repartidos de forma equitativa entre ambos géneros?
✓ ¿Cuenta el equipo ejecutor con la sensibilidad y los conocimientos suficientes para aplicar la democracia de género?
✓ ¿Se identifican de igual manera con los fines del proyecto las mujeres y los hombres del personal de la entidad ejecutora?
✓ ¿Está previsto que el grupo ejecutor tenga asistencia técnica sobre el enfoque de democracia género cuando sea requerido en el proyecto?

3.2.3. Marco Lógico con Democracia de Género

En la planificación de proyectos, el Marco Lógico es un método muy extendido para preparar el desarrollo de un proyecto de una manera coherente, poniendo especial atención en los supuestos y los indicadores de cumplimiento de los objetivos. De hecho, el Marco Lógico es utilizado por casi todas agencias de cooperación y otras entidades de desarrollo, entre las que se encuentra la Unión Europea. El problema consiste en que su conocida matriz expositiva busca precisamente la mayor síntesis posible y sólo muy ocasionalmente se integra en sus distintos elementos el enfoque de género. Es muy frecuente observar la matriz por un lado y luego algunas observaciones sobre el enfoque de género en el resumen narrativo del proyecto.

Ahora bien, especialmente en los proyectos con objetivos no referidos a la temática de género (salud, educación, medio ambiente etc.), si se quiere mostrar claramente la integración de la democracia de género, conviene explicitarlo en la matriz principal del Marco Lógico. Para este propósito es que se adjunta a continuación la herramienta que sigue.

Antes de describirla, es importante aclarar algunos problemas frecuentes que tiene el Marco Lógico como método. El primero refiere a que es frecuente que cada entidad formalice una matriz de Marco Lógico con diferencias importantes. Para exponer los objetivos, por ejemplo, hay quienes colocan un objetivo de desarrollo, un objetivo general del proyecto y luego cada uno de los objetivos específicos, pero también es frecuente suprimir el objetivo general del proyecto; de igual forma hay quienes parten directamente de los objetivos específicos para desagregar actividades y quienes desglosan cada objetivo específico en resultados y sólo luego especifican actividades. Dada esa diversidad, lo recomendable es adaptar una matriz sencilla a las necesidades de la entidad (la Fundación Heinrich Böll en este caso) y luego preocuparse en divulgar bien ese formato por todas las instancias de la entidad.

El otro problema que tiene la matriz de Marco Lógico es que muestra únicamente el desarrollo de los proyectos hacia fuera, principalmente desde la perspectiva de los resultados. Algo que es correcto para evitar la falta de control tan frecuente que hubo en tiempos no tan lejanos. Sin embargo, eso significa que la matriz en sí misma no muestra los elementos internos del proyecto: grupo meta, metodología, equipo ejecutor, recursos necesarios, que sólo son expuestos en el resumen narrativo o en los arreglos institucionales adjuntos al proyecto. El problema es que precisamente en esos elementos internos es donde el enfoque de género suele ser decisivo.

Finalmente, hay un problema menor que, sin embargo, produce frecuentemente confusiones operativas: en la casilla de la matriz de Marco Lógico correspondiente a los indicadores, suele incorporarse sin advertirlo la meta a alcanzar. Es decir, por ejemplo, si un determinado resultado tiene como indicador objetivo "50 Hectáreas de terreno abonadas", el indicador propiamente dicho es "Número de Has abonadas", y la meta es la cantidad (50 en este caso). Si la matriz sintetiza indicador y meta, entonces hay que seguir ese criterio cuando se desagregue o se adjunto según género.

A continuación se muestra una herramienta consistente como una guía para incluir la democracia de género en la matriz de un Marco Lógico simplificado. El cruce que se hace es el regular: entre objetivos, resultados y actividades, con indicadores, medios de

verificación y supuestos de trabajo, a los que se agrega el resumen narrativo. Para éste ultimo se indica que hay que pasar la lista de chequeo vista anteriormente. En cuanto a los indicadores (con sus metas) se trabaja en la perspectiva de varias posibilidades: desagregar por género desde el principio el indicador, o bien optar por adjuntar al indicador no referido a género un especifico de género. Por ejemplo, si el indicador de la actividad es "60 personas capacitadas en computación", la primera fórmula sería que el indicador dijera desde el principio "30 mujeres y 30 hombres"; la otra fórmula sería, por ejemplo, "80 familias convocadas a los talleres" y luego se agrega un indicador de género, como "el 90% de las familias jefeadas por mujeres convocadas".

En cuanto a los medios de verificación, se trata de inducir a la necesidad de desagregar por género los datos de verificación, tanto si se pueden conseguir directamente, como si hay que procesarlos para lograr esa desagregación. Por supuesto, se trata de subrayar la necesidad de que todos los datos que se obtienen del y para el propio proyecto sean desagregados por género desde el principio (o sea desde el diagnóstico).

El marco lógico puede servir como instrumento de planificación, monitoreo y evaluación y como instrumento de negociación del proyecto con sus destinatarios, responsables políticos y equipos ejecutores. Es recomendable no formularlo una sola vez para toda la duración del proyecto, sino de reformularlo periódicamente, ajustarlo y adaptarlo durante el proceso de implementación del proyecto.

Para llenar la matriz del Marco Lógico, conviene realizar ese trabajo de la manera más participativa posible y, a ese respecto, es útil tomar en cuenta algunas preguntas claves:

- ¿Quién participa en el diseño, en la implementación y en la evaluación del proyecto?
- ¿Se conocen las necesidades específicas de mujeres y de hombres y se toman en cuenta por el proyecto?
- ¿Tenían las mujeres, o ciertos grupos de mujeres y hombres, o ciertos grupos de hombres una idea complementaria o competitiva durante la formulación e implementación del proyecto?
- ¿Se hicieron esfuerzos para consultar a las mujeres o ciertos grupos de mujeres entre ellas y también en presencia de los hombres?
- ¿Se hicieron esfuerzos para consultar a los hombres y después reflexionar conjuntamente con hombres y mujeres sobre sus respectivos intereses y/o perspectivas?
- ¿Se reflexionó sobre posibles efectos indirectos en mujeres y hombres y en las relaciones de género?

El marco lógico con democracia de género percibe tanto a mujeres como a hombres como destinatarios activos en el proyecto con una agenda propia, sus recursos y conocimientos propios y su propia interpretación de los procesos y actividades. Estos deben ser visibilizados también en el marco lógico. Se puede incluir por ejemplo actividades propuestas por hombres y otras propuestas por mujeres con sus indicadores y medios de verificación apropiados. También se pueden incluir actividades complementarias de género así como el uso de los productos o beneficios por mujeres y por hombres respectivamente.

Ejemplos del Marco Lógico con Democracia de Género[11]:

Objetivo Especifico	Resultados Meta de Democracia de Género	Indicadores Indicadores de Democracia de Género	Medidas de Verificación Medidas de Verificación de Democracia de Género	Cronologia de Actividades	
				1º Semestre	2º Semestre

Objetivo Especifico	Resultados Meta de Democracia de Género	Indicadores Indicadores de Democracia de Género	Medidas de Verificación Medidas de Verificación de Democracia de Género	% Alcanzado	
				1er Año Semestre	2ndo Año Semestre

[11] Esta herramienta forma parte de la caja de herramientas de la oficina regional de América Central de la Fundación Heinrich Böll en San Salvador

Guía para elaborar una matriz de Marco Lógico para proyectos generales con democracia de género

	Resumen Narrativo	Indicadores (Metas) Objetivamente Verificables	Medios de Verificación	Supuestos Importantes
Objetivo General	(Aplicar las preguntas de la lista de chequeo para el objetivo general)	¿Es posible desagregar por género el indicador general? ¿Puede adjuntarse al indicador general un indicador específico de género?	Obtener datos de verificación desagregados por género El proyecto procesa los datos existentes para desagregarlos por género Desagregar por género los datos creados por el propio proyecto	Según el análisis de género, ¿cuáles son los factores externos necesarios para mantener la dimensión de género del objetivo general?
Objetivos Específicos	(Aplicar las preguntas de la lista de chequeo para los objetivos específicos)	¿Es posible desagregar por género el indicador general de cada objetivo específico? ¿Puede adjuntarse a cada indicador general un indicador específico de género? En el caso de que haya un objetivo específico de género, ¿el indicador elegido expresa correctamente la consecución del objetivo previsto?	Obtener datos de verificación desagregados por género de cada objetivo específico El proyecto procesa los datos existentes para desagregarlos por género Desagregar por género los datos creados por el propio proyecto	Según el análisis de género, ¿cuáles son los factores externos necesarios para mantener la dimensión de género de cada objetivo específico?

	Resumen Narrativo	Indicadores (Metas) Objetivamente Verificables	Medios de Verificación	Supuestos Importantes
Resultados	(Aplicar lista de chequeo para los resultados)	¿Es posible desagregar por género el indicador general de cada resultado? ¿Puede adjuntarse a cada indicador general un indicador específico de género? En el caso de que haya un resultado de género, ¿el indicador elegido expresa correctamente la consecución del resultado previsto?	Obtener datos de verificación desagregados por género de cada resultado El proyecto procesa los datos existentes para desagregarlos por género Desagregar por género, los datos creados por el propio proyecto	Según el análisis de género ¿cuáles son los factores externos necesarios para lograr efectos y beneficios equitativos para mujeres y hombres de cada resultado? ¿Cuales son los factores externos necesarios para evitar efectos indirectos negativos para mujeres y hombres de cada resultado?
Actividades	(Aplicar lista de chequeo para las actividades)	¿Es posible desagregar por género el indicador general de cada actividad? ¿Puede adjuntarse a cada indicador general un indicador específico de género? En el caso de que haya una actividad específica de género, ¿el indicador elegido expresa correctamente la realización de la actividad prevista?	Obtener datos de verificación desagregados por género de cada actividad El proyecto procesa los datos existentes para desagregarlos por género Desagregar por género los datos creados por el propio proyecto	Según el análisis de género ¿cuáles son los factores externos necesarios para lograr que mujeres y hombres cumplan con las actividades previstas, tanto específicas de género como otras?

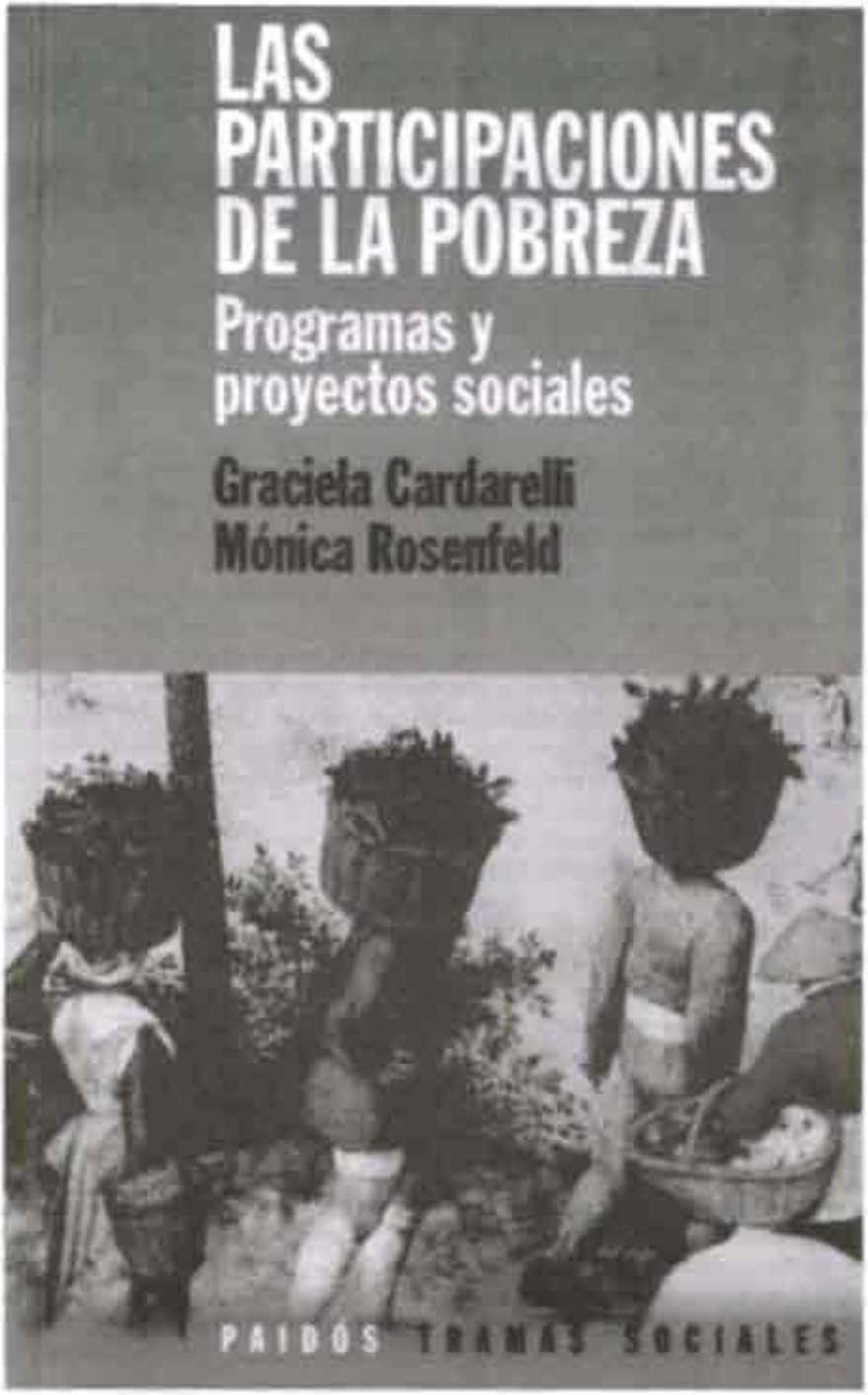
ANEXO: LISTA DE MANUALES REVISADOS

Nombres de Manuales e Instituciones	año de publicación	idioma
1.Serie Hacia la Equidad – UICN/Fundación Arias	1999	ES
2. Practicing Gender – The Tool Book FES	2001	EN
3. Evaluierungsraster (Guía de Evaluación) FES	2001	D
4. La Planificación con Perspectiva de Género Manual de Trabajo EG	1994	ES
5. Manual de Capacitación en Género Oxfam	1995	ES-T
6. Enfoques participativos sensibles a los Aspectos de Género en la Cooperación Técnica. Manual de Entrenamiento GTZ Asia	1994	ES-T
7. Herramientas para construir equidad entre mujeres y hombres. Manual de Capacitación GTZ Colombia	1995	ES
8. Guía Metodológica para el Diseño de Políticas de Desarrollo con Enfoque de Género en la Región Amazónica Pacto Amazónico	1997	ES
9. Gender in Practice. Drawing Lessons from the Experiences in Africa, The Caribbean and the Pacific WIDE	2001	EN
10. Diferenciación según Género en el Ciclo de Proyecto. Indicaciones para la planificación, monitoreo y evaluación Gender Differentiation throughout the Project Cycle. Pointers for Planning, Monitoring and Evaluation GTZ Alemania	1995	ES-T
11. Desarrollo Territorial con Equidad Territorial development with Equity. Proposal for the institutionalization of a gender perspective GTZ Colombia	2001	ES
12. Towards Gender Mainstreaming in Crisis Prevention and Conflict Management. Guidelines for the German Technical Cooperation GTZ Alemania	2001	EN-T D
13. Género y cambio en la cultural organizacional. Herramientas para crear una organización sensible al género Gender and Change in the Organizational Culture. Tools to construct a gender-sensitive organization GTZ Colombia	2001	ES EN-T
14. Gender und Armutsbekämpfung in der Technischen Zusammenarbeit. Ausgewählte Fachbegriffe GTZ Alemania	2001	D
15. Gender und Projektmanagement. Ein Beitrag zum Qualitätsmanagement der GTZ Gender and Project Management. A contribution to the quality management of GTZ GTZ Alemania	1995	D EN-T
16. Planes Locales de Salud con Equidad de Género GTZ Colombia	2000	ES
17. Identidad Conceptual del Proyecto Procquidad GTZ Colombia	1999	ES
18. Dezentralisierung. Hinweise zur Gender-Orientierung GTZ Colombia	2001	ES D-T
19. Los hombres y las mujeres opinan sobre identidad, poder y violencia GTZ Colombia	2000	ES
20. Análisis Diferencial de Género en el diseño y evaluación de programas sociales SERNAM Chile	1998	ES
21. Mujeres y Hombres en el Empleo Público de Nicaragua GTZ Nicaragua	1999	ES
22. Local Action Global Change. Learning about the Human Rights of Women and Girls UNIFEM + CWGL New York	1999	EN

Nombres de Manuales e Instituciones	año de publicación	idioma
23. Gender-sensitive Budget Initiatives for Latin America and the Caribbean: A Tool for Improving Accountability and Achieving Effective Policy Implementation UNIFEM	2000	EN ES-T
24. Guidelines for Organizing Gender Training. Gender Training as a Tool to enhance Mainstreaming Femmes OIT	1998	EN
25. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el empoderamiento de las Mujeres UNIFEM	2000	ES-T EN
26. Guidelines on Gender Analysis Finnland Ministerio del Exterior	1995	EN
27. El camino hacia la igualdad: Una guía práctica para la evaluación de proyectos para el empoderamiento de las mujeres ASDI	1998	ES
28. Perspectiva de Género en Pequeña Empresa COSUDE Peru	1997	ES
29. Módulo de capacitación. Violencia familiar: enfoque desde la salud pública Flora Tristan Peru	2000	ES
30. Dimensiones, variables e instrumentos para la evaluación de proyectos de desarrollo con perspectiva de género. Su relación con el Marco de Desarrollo de Base de la Fundación Interamericana	1996	ES
31. Guía Metodológica para incorporar la Dimensión de Género en el Ciclo de Proyectos Forestales Participativos FAO	1994	ES
32. Análisis de Género y Desarrollo Forestal. Manual de Capacitación FAO	1995	ES
33. Ganarse la Vida y el Respeto. Proyectos productivos y Mujer Rural Flora Tristan Peru	1991	ES
34. Fomentando nuestra Autoestima. Manual para Grupos Comunales UNIFEM UNICEF Guatemala	-	ES
35. Manual de gestión empresarial con enfoque de género ACNUR	1993	ES
36. Elementos teóricos, metodológicos y operativos para incorporar el enfoque de género en proyectos de desarrollo en el marco de CIREFCA	1993	ES
37. El camino a la equidad. Compartiendo experiencias y conocimientos de desarrollo. ACDI	1998	ES
38. Integración de la Mujer en el Desarrollo. Perspectiva Sectorial. ACDI	1989	ES
39. Gender Issues in Agriculture and Natural Resource Management. The Gender Manual Series AID	1989	EN
40. Toolkit on Gender in Agriculture BM	2000	EN
41. Conceptos de género en la planificación del desarrollo. Enfoque Básico. Instraw	1997	ES
42. ¿Qué quiere lograr MINGA con relación a la equidad de género? Y Guidelines for Integrating Gender Analysis into Biodiversity Research. IDCR	1997	ES
43. La variable del género en la investigación agrícola IDCR CIID	1991	ES
44. Guía para la incorporación del enfoque de género en proyectos de desarrollo rural sostenible IICA	1999	ES
45. Guía para la Identificación y Formulación de Proyectos de Desarrollo Agrícola/Rural con Perspectiva de Género BID IICA	¿?	ES
46. La mujer y el desarrollo. Guía para la planificación de programas y proyectos. CEPAL	1988	ES

Nombres de Manuales e Instituciones	año de publicación	idioma
47. Guía temática Género, Políticas Públicas y Desarrollo Rural Sostenible SEPSA	1988	ES
48. Género en el desarrollo. Memoria. 1er taller a técnicos del INTA y Polos de Desarrollo MAG-NORAD	1988	ES
49. Looking at gender and Forestry. Operational Issues for Project Planners, Implementers and Administrators FINNIDA	1994	EN
50. Planes de desarrollo con equidad. Guía de orientaciones para incorporar la equidad de género en los planes de desarrollo departamentales y municipales. Módulos 1, 2 y 3. GTZ	1992	ES
51. Explorando Género. Un marco y una herramienta para el desarrollo participativo. Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia	1998	ES-T
52. Gender in Agriculture. A World Bank Learning Module	2000	EN
53. Diagnóstico de Género para la preparación de proyectos de desarrollo. Guía para los responsables de la política. ISSIS Ministerio de Cooperación de Holanda	1994	ES-T
54. Gender Assessment Studies. A manual for gender consultants ISSAS Holanda	1997	EN
55. El Programa de Análisis Socioeconómico y de Género FAO ASEG	1997	ES
56. Género y Figura no son hasta la sepultura. Guía para la construcción de relaciones de equidad en iniciativas de desarrollo sostenible UICN	1995	ES
57. Guía para la adecuada integración de la Mujer en el Análisis y Formulación de Programas y Proyectos de Desarrollo Agrícola y Rural, IICA/BID	1993	ES
58. Mujeres y Desarrollo. Guía para gestionar la cuestión del género en la cooperación de la Comunidad Europea con los países de América Latina, Asia y el Mediterráneo. Gestión del ciclo de un proyecto.	1993	ES-T
59. Explorando Género. Ministerio de Asuntos Exteriores Finlandia	1999	ES-T
60. Género en Proyectos de Desarrollo Rural IICA	2000	ES
61. The Gender in Development Monograph Series UNDP/UNRISD	1996-98	EN
62. Gender Technical Notes. Worldbank	2001	EN
63. Integración de género en los procesos de la Estrategia de la Reducción de la Pobreza ERP (SPRP) Banco Mundial	2001	ES-T
64. Gender Mainstreaming Learning and Information Packs UNDP	2001	EN
65. Capacity Building for Gender Mainstreaming in Development UNIFEM Asia	1999	EN
66. Herramientas para el Análisis de Género: Una guía a los métodos de trabajo de campo para incorporar el enfoque de género dentro del manejo sostenible de recursos. ECOGEN	1993	ES
67. Entre la Experiencia y la Ciencia. Manual para trabajar con mujeres rurales Flora Tristan, DED, Lima Peru	1993	ES
68. La ineludible corriente. Políticas de equidad de género en el sector ambiental mesoamericano UICN	1999	ES

EN = inlés ES = español D = alemán T = traducido



Las participaciones de la pobreza
1

INTRODUCCIÓN

En un trabajo realizado en 1984 por Fernando Calderón y Mario dos Santos, a partir del análisis de las orientaciones de la acción colectiva en diez países latinoamericanos, los autores sintetizaron las mismas en las siguientes tensiones:

> -tensión entre la búsqueda de nuevos modelos de ciudadanía y de relación intrasocietal, donde, según los casos, existiría una revalorización de los derechos humanos y civiles y, por otra parte, como tendencia antagónica, la reproducción en el interior del movimiento mismo, de conductas verticalistas, autoritarias y violentas;
>
> -tensión entre una valorización de la diversidad y del pluralismo, del reconocimiento y aceptación del otro versus la tendencia a simplismos de diverso tipo, acciones clánicas y gregarias como formas de simplificación mecánica de la acción social;
>
> -tensión entre la tendencia hacia la autonomía con respecto al estado y los partidos políticos versus la búsqueda de dependencia, articulación y formas de heteronomía y cooptación;
>
> -tensión entre tendencias de autogestión versus la proclividad a una mayor dependencia y producción netamente capitalista;
>
> -tensión entre una revalorización y búsqueda de valores de reciprocidad y de cultura colectiva versus la tendencia hacia el individualismo y el faccionalismo" (Calderón y dos Santos, 1987).

Las tensiones señaladas hace más de diez años persisten en nuestros países y si se quiere hacer referencia específica a la participación social en proyectos destinados a los pobres, la segunda y la tercera tensión marcarán gran parte de los ejes del desarrollo de este libro.

En efecto, el universo de análisis de esta publicación son los proyectos sociales operados por el estado y por las organizaciones de la sociedad civil o no gubernamentales, en los que la participación de los "beneficiarios" ocupa un lugar central como objetivo, estrategia y concepto rector.

Esta centralidad de la participación en el discurso vigente de la programación social se pondrá en debate, bajo la constatación de que gran parte de "las participaciones" que se promueven al interior de los territorios de la pobreza se ubican en la periferia del sistema de decisiones políticas y económicas.

En medio de nuevos problemas y actores sociales emergentes que colocan en la arena política los temas de la exclusión social, las concepciones y estrategias referidas a la participación en programas y proyectos sociales quedaron cristalizadas, desde su pontificación inicial en los años sesenta, en un estilo que apela a la interacción solidaria del pequeño grupo y sigue idealizando cierta virtud comunitarista y etnocéntrica. Los "protagonistas" de estas iniciativas parecen circular en el espacio reducido de los "objetivos" y "actividades" del proyecto, el que los constituye como sujetos desarticulados del mundo económico, político y social donde se juega, finalmente, su condición de ciudadanos y ciudadanas.

Los actuales escenarios económicos, sociales y culturales, el papel devaluado de los estados nacionales, como garantes de la equidad a través de la implementación de políticas sociales básicas, hacen a estas democracias imperfectas. ¿Cuáles son los alcances de la participación, y cuáles sus límites en los programas y proyectos? ¿Cuáles son los supuestos que hay por detrás,

cuando en los proyectos "escritos" y en el discurso vigente se apela a la participación con tal grado de centralidad? Entre otras cuestiones, está tanto la referencia a un reaseguro de mayor eficiencia y eficacia en la acciones como, en el otro extremo, la transferencia de responsabilidades a los mismos pobres en la resolución de sus problemas.

Volviendo a las tensiones antes mencionadas, cabe agregar a esos binomios una contradicción propia del tema que nos ocupa. Mientras se achica el estado se amplía el poder del "estado para los pobres" en su capacidad de construir la agenda de prioridades sociales, de financiarlas y de controlar los alcances de la participación. ¿Se estaría frente a una paradójica participación "dependiente"? Dependiente, no sólo por la obvia constatación de que toda demanda de la pobreza se remite al estado, sino porque los proyectos, como recortes de la realidad, recortan también los ámbitos de interacción y decisión de los actores sociales. Entre otros motivos, puede señalarse que las instituciones promotoras y sus líderes se adueñan de una "población cautiva" ("mi" proyecto, "mi" barrio, "mis" niños), contribuyendo a profundizar la escisión entre las necesidades de la vida cotidiana y el reconocimiento institucional de los derechos sociales con criterio universalista.

Este libro en sí mismo contiene su propia tensión: en él se reconocen y ponen en evidencia las perversiones a que da lugar el participacionismo pasado y presente, a la vez que se valoriza la posibilidad que ofrecen los proyectos de constituirse, no sólo en satisfactores de necesidades sino en experiencias que viabilicen formas de relacionamiento social paritarias y democráticas que avancen, a la manera de espiral, hacia una calificación colectiva de las demandas con impacto en la esfera institucional.

Por otra parte, aunque se plantearán ciertas precondiciones básicas para que esta última opción pueda ser pensada y llevada a la práctica, no se desconoce que en estas sociedades de la desigualdad, ello puede ser posible en mejores condiciones si se replantean las relaciones entre la política económica y la social y las responsabilidades y alianzas del estado y la sociedad civil. Asimismo, los partidos políticos deben desempeñar un papel privilegiado en la agregación e institucionalización de las demandas sociales, trascendiendo la esfera de la satisfacción de necesidades puntuales o de las promesas preelectorales a modo de "favores por votos" (Auyero, 1997).

El libro está organizado en tres capítulos y las reflexiones finales. En el primero se revisan los principales hitos históricos desde la década del '60 hasta la actualidad, relacionados con el concepto y la práctica de la participación social en programas y proyectos especialmente del sector público. Se parte del paradigma del desarrollo de comunidades de la década del '60, que deriva en el enfoque de la promoción social, bajo la influencia de corrientes técnicas que iniciaban la medición de la pobreza. El desarrollo de comunidades, que fue adoptando diferentes denominaciones a lo largo de las tres últimas décadas, continuó influyendo en el "pensamiento" de la programación social, aun en los escenarios actuales que combinan democracia con altos grados de exclusión social.

El segundo capítulo da cuenta de ciertas formas arquetípicas que asume en los '90 la participación social en estos contextos, en los que prevalece la lógica del mercado, se desmoronan los estados de bienestar y se apela a nuevas formas de gestionar las políticas sociales orientadas a las poblaciones pobres, convocando a organizaciones de la sociedad civil como reaseguro de eficiencia y eficacia.

El tercer capítulo es de índole metodológica. Desde la perspectiva de que todo proyecto social conlleva un espacio de oportunidad insoslayable para la participación en la transformación de las condiciones y calidad de vida de quienes se involucran, se presentan orientaciones conceptuales e instrumentales para el diseño, operación y evaluación de intervenciones participativas. En particular es en esta esfera en la que es imprescindible avanzar en la investigación y desarrollo de metodologías e instrumentos que reflejen los nuevos enfoques que atienden a la ciudadanía y la promoción de los derechos.

Por último, se plantean algunas consideraciones que, retomando los contenidos transversales de los capítulos anteriores, describen las motivaciones e intereses que están presentes, implícita o explícitamente, en las personas y grupos para juntarse, para generar

una organización, para tomar el control de situaciones problemáticas locales. Esta convergencia de intereses y actores, siempre heterogéneos, encuentran en la constitución de áreas de igualdad ámbitos de paridad. Ellas pueden, como prácticas de ejercicio democrático, ser el inicio en la apertura de fronteras en las que queda subsumida la pobreza, para sentar las bases de la construcción de una institucionalidad participativa.

Las reflexiones que aquí se encuentran son producto de muchos años de trabajo de las autoras en el campo de la programación y evaluación social, tanto en sus aspectos de diseño como de implementación de programas y proyectos en terreno. Muchas de estas ideas están contenidas en documentos y artículos que dieron insumos a este trabajo y que fueron publicados por distintas instituciones y editoriales. [1]

Agradecemos el acompañamiento de los colegas y amigos del Centro de Apoyo al Desarrollo Local - CEADEL. Asimismo, y muy especialmente, a Eduardo Bustelo por su estímulo, confianza y su provocación permanente para generar nuevas ideas, a Esteban González Elgoyhen por su paciencia en el armado de este libro, y a los amigos y amigas que compartieron innumerables "debates de café": entre ellos Olga Nirenberg, Lea Waldman, Jorge Karol, Clarisa Label, Liliana Raggio y Charo Zapata.

1. UNICEF-Argentina, Organización Panamericana de la Salud - OPS, Fundación WK. Kellogg, Programa Materno-Infantil y Nutrición - PROMIN.

CAPÍTULO I

Participación y políticas sociales. Recorriendo la historia

Los sectores sociales calificados como "pobres" han sido el objeto privilegiado de las políticas sociales del Estado y de algunas acciones de agencias privadas. De hecho las definiciones más corrientes de política social dan cuenta de esta orientación predominante, por lo menos declarativamente.

Así, por ejemplo, se ha definido política social como "el esfuerzo conjugado de reducir las desigualdades sociales o, dicho más operacionalmente, de reducir los niveles de pobreza" (Demo, 1981).

Desde la formación del Estado argentino, y en general la de la mayoría de los estados latinoamericanos, se generaron mecanismos para enfrentar la cuestión de la "miseria", el "abandono", las "carencias".

En una primera etapa se centraron en organizaciones benéficas influenciadas por la caridad cristiana, realizándose la atención de los pobres a partir de una lógica de mantenimiento del orden (Tenti, 1988).

Desde fines de siglo hasta el primer gobierno peronista se va institucionalizando la gestión pública de la asistencia social, asumiendo el estado la obligación de administrar la reproducción de la población en condiciones de bienestar relativo.

En esta etapa, por supuesto, los beneficiarios de la ayuda social eran constituidos por el Estado y los sectores dominantes, como receptores pasivos de apoyo y no como portadores de derechos. El tránsito de este paradigma al del Estado Social de Derecho o Estado de Bienestar inaugura una nueva relación entre democracia social y democracia política.

Aunque puede ser discutible la aplicación del concepto de Estado de Bienestar (Welfare State) al modelo institucional que emergió en la Argentina (y en otros países latinoamericanos) a partir del primer gobierno peronista (Golbert, 1988),[2] es indudable que durante el período 1946-1955 se establece un modo particular de relación entre el Estado y los sectores asalariados urbanos y el gasto público social adquiere una fuerte expansión.

La participación social fue concebida, en esta etapa histórica, como la incorporación de grandes contingentes poblacionales al acceso a los bienes y servicios de consumo colectivo, resignificados como derechos. La propia dinámica de este proceso consolidó la identidad de

2. En el trabajo "El Welfare State a la Argentina", publicado en la revista La Ciudad Futura (1988), Laura Golbert plantea algunas diferencias entre el modelo argentino de Estado de Bienestar, surgido en los años del primer gobierno peronista y el modelo europeo.

Parte de conceptualizar al Welfare State, no solamente desde la perspectiva de un Estado que provee de ciertos bienes y servicios sino en su acepción más amplia, aludiendo a una forma de articulación entre democracia y capitalismo en el que se combinó un importante crecimiento económico, el afianzamiento de grandes partidos de masas y el desarrollo de ciertas prestaciones de bienes y servicios fuera de la lógica del mercado.

Bajo estas premisas y a modo de síntesis del modelo trabaja de la autora, el compromiso o pacto social en donde se asentó el Estado de Bienestar europeo y que aseguró 20 años de crecimiento económico a la vez que consolidó el régimen democrático.

vastos sectores populares y dio respuesta a las expectativas de inovilidad social. Al respecto señala Daniel García Delgado que, en el caso del peronismo, éste "se asoció a una visión organicista en la cual los distintos elementos debían ser armonizados por un compromiso histórico del estado con la sociedad". (García Delgado, 1994)[2]

Para aquellos sectores sociales que quedaban rezagados de este esquema redistributivo, la Fundación Eva Perón reprodujo, ampliando la cobertura, los mecanismos propios de las sociedades benéficas, aunque asignándoles un criterio de complementación de la justicia social.

Este modelo de actuación asistencial y con rasgos clientelares, orientado a la búsqueda de legitimidad política, queda instalado en forma de comportamientos rutinizados en el estado y otras organizaciones privadas que se vinculan con los grupos más pobres. Puede decirse que este estilo permanece vigente aun con la profesionalización de la acción social. Este tema será retomado en capítulos siguientes.

Las políticas asociadas al binomio ocupación-ingreso, así como las de los sectores sociales clásicos (sobre todo las de salud y educación) comienzan a disociarse de aquellas dirigidas a los sectores identificados como "marginales", desde un enfoque ideacional y operativo que comenzó a cobrar autonomía e identidad.

En este trabajo se decidió presentar este "discurrir histórico" a través del recurso de organizar los procesos sociopolíticos, ideológicos y operativos asociados a la participación, periodizándolos en forma de décadas.

No escapa a las autoras que éstas no constituyen "etapas", en términos de emerger como configuraciones dotadas de cierto grado de estabilidad, de una duración acotada y diferenciadas de las configuraciones anteriores y posteriores.

Dado que el análisis se ha centrado preferentemente en los "programas participativos" del Estado teniendo como referencia la situación de la Argentina, es evidente que los puntos de ruptura principales se encuentran fuertemente vinculados a los cambios en el sistema político, lo cual no necesariamente coincide con la dimensión temporal de las décadas.

Sin embargo, y aun teniendo en cuenta estas limitaciones, de las que da cuenta el siguiente desarrollo, se adopta esta presentación como esquema ordenador, que permite al lector -y a las autoras- otorgarle cierto sentido estructurante a la complejidad y turbulencia de nuestros escenarios nacionales.

1.1. La década de la microparticipación adaptativa

A fines de la década del '50 y durante casi toda la del '60, las preocupaciones sobre la temática del desarrollo, en el marco de los procesos de industrialización o de modernización de nuestros países, comienzan a incorporar los aspectos sociales, dentro de una visión que sostiene la ecuación desarrollo = crecimiento económico.

El papel del sector público adquirió importancia creciente y la planificación se concibió como la herramienta indispensable para lograr el desarrollo, en un estilo imitativo del patrón de los países centrales.

a través de partidos políticos agregadores de demandas, tuvo una contracara diferente en la Argentina.

"En síntesis, mientras en Europa la política social era fruto de una negociación en la que participaban el Estado, los partidos políticos y las organizaciones intermedias, en la Argentina la política social era el resultado de una negociación bilateral entre el gobierno y los representantes gremiales sin participación de los partidos".

Walter Korpi (1985), en un artículo que incluye conclusiones sobre 18 países de la OECD, señala que los países con "Estados de Bienestar institucionalizados", cuyo comportamiento económico y social se ha seguido cuidadosamente y aventaja a aquel de los que poseen "Estados de Bienestar Marginales", son también los que han implantado instancias desarrolladas de concertación social.

3. El modelo populista que se expandió en muchos países de la región se delineó centralmente por la conformación de una matriz sociopolítica en la que el Estado, los sectores políticos y la sociedad civil se fusionaban o se subordinaban unos a los otros, a costa de suprimir a algunos de los actores (Murmis Gastrón, 1995).

Con la Conferencia de Punta del Este y la creación de la Alianza para el Progreso en 1961, Estados Unidos asumió el compromiso de financiar buena parte del desarrollo latinoamericano, siempre que los países formulasen planes y efectuaran reformas modernizadoras (Cardozo, 1981).

Las políticas sociales se concebían subordinadas jerárquicamente a las políticas productivas, sobre la base de que la eliminación de la pobreza era una "suerte de subproducto natural del crecimiento de la economía" (Franco, 1988).

En este contexto general se insertó la temática de la participación vinculada a la noción de desarrollo de la comunidad, basada en el método de lo que fue llamado felt weds, según el cual las necesidades manifestadas por los grupos objetivos de los programas sociales dinamizaban la actuación de la comunidad (Pizarro, 1986).

Un documento de las Naciones Unidas señalaba que "el objetivo del desarrollo de comunidades es mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales de las comunidades e integrar a éstas a la vida del país y permitir contribuir plenamente al progreso nacional" (ONU, 1964).

El desarrollo de comunidades constituyó una línea de propuestas surgida de la pluma de los escritores asiáticos, influidos por el peso de la economía campesina y las dificultades encontradas en el abordaje de los problemas socioeconómicos de las poblaciones rurales.

Básicamente, fue un modelo importado acríticamente de los países donde se había producido una descolonización masiva y en los que se intentaba promover la integración interna y la consolidación de Estados muchas veces artificiales y compuestos por grupos con culturas y desarrollos económicos muy diversos (Cortajarena, 1979).[4]

En el caso de la Argentina, el desarrollo de comunidades se institucionalizó en el Estado Nacional y los Estados Provinciales a partir del año 1967, cuando, a través de la Ley 17.271, se establecieron las competencias de la flamante Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia de la Comunidad, durante el gobierno de facto del general Onganía.

Los presupuestos del desarrollo de comunidades y la microparticipación que proponía, resultaban totalmente apropiados a la ideología corporativa y comunitarista del "régimen de la revolución argentina" y a su forma de concebir e instrumentar programas sociales para los "marginados" del progreso.

El mapa ideológico del nuevo régimen, dentro del tema que nos ocupa, privilegiaba las "ideas fuerza" de la cohesión social y de la integración, tanto territorial como social, que se plasmarían en la "estructuración de la comunidad" (Rouquié, 1978).

Asociado a ello, se promovía un cambio profundo de las formas de representación y participación: el neocorporativismo se consideraba "moderno" y el sistema parlamentario o constitucional "caduco y anticuado". Bajo la organización de un estado jerárquico y "apolítico", con estilos de participación consultiva combinados con la unidad de mando, se estructuraría la comunidad a través de los grupos profesionales y no de los partidos "que dividen".

La comunidad -y no la sociedad- constituía el centro neurálgico de la transformación nacional.

Si se detallan los principales ejes del desarrollo de comunidades podremos interpretar su funcionalidad con los procesos políticos de la época y también resaltar un paradigma de intervención social "participativa", que ha marcado fuertemente los programas sociales hasta el día de hoy. Estos ejes son los siguientes:

Se prioriza a las comunidades marginales rurales y luego, paulatinamente, se extiende a grupos urbanos periféricos. La condición de marginalidad es definida, fundamentalmente, en términos de pautas de comportamiento y orientaciones valorativas "tradicionales", que

4. La "doctrina del desarrollo de comunidades" recibió también influencias ideológicas del enfoque vigente sobre desarrollo rural, que perdió fuerza a fines de la década del '60 y que fue bautizado como la "revolución verde". Esta estrategia se orientaba a promover la tecnificación del medio rural y a elevar la productividad de los pequeños campesinos, pero en la práctica terminó favoreciendo a los medianos y grandes productores (Cohen, 1982).

actuarían como "frenos o escollos al progreso económico y social" (Ander Egg, 1969).

Son los marginados del desarrollo nacional en marcha porque tienen "actitudes y conductas de resistencias al cambio" (Informe de la Reunión Interamericana sobre Desarrollo de la Comunidad, 1971).

Este recorte del enfoque teórico, aplicado a la definición de la población-objetivo, conlleva a una conceptualización de la pobreza como problema autocontenido en las comunidades marginales, desvinculado de los rasgos estructurales de la economía y el poder (Graciarena, 1982).

Se asocia a ello que la idea de comunidad marginal remite a lo que se ha denominado "falacia ecológica" (Cardoso, 1971), que tiende a definir a los grupos marginales a consecuencia de su lugar de residencia, sin tener en cuenta, entre otros aspectos, su inserción en el sistema productivo.

Se prefigura, con esta base, la existencia de una situación de homogeneidad sociocultural, económica y aun ideológica entre los pobladores de la comunidad.

Haciendo una síntesis de la perspectiva latinoamericana en lo que se considera pertinente a este trabajo, en la literatura de la década del '60 comenzaron a expresarse dos vertientes teóricas básicas para el abordaje de la marginalidad.

La versión culturalista caracterizaba a los grupos marginales como aquellos no participantes de los bienes, normas y valores de la sociedad nacional ni de la división del trabajo en la base social (falta de participación pasiva). Se estimaba que tampoco aportaban nada a la solución de los problemas sociales y sólo servían como masa de maniobra o como clientela electoral (falta de participación activa). Se interpretaba que estos grupos vivían en una condición de superposición cultural, lo que los colocaba en una situación peligrosa para el sistema.

Para actuar sobre los grupos marginales existían, entonces, razones políticas (DESAL, 1966, 1967, 1968) (Solari y otros, 1976). Una suerte de peligro latente de "invasión de los bárbaros".

Puede pensarse que esta lógica estuvo presente en la concepción del desarrollo de comunidades, en consonancia con el disciplinamiento social que orientaba las políticas del gobierno militar de la época.

La vertiente teórica estructuralista devenida del marxismo, enfatizó, en cambio, que las relaciones sociales subyacentes a la situación de marginalidad, son la consecuencia misitua del funcionamiento del capitalismo dependiente.

Cabe resaltar entonces que la construcción de las comunidades marginales como población objetivo de la nueva panacea contra la pobreza no constituyó un mero procedimiento técnico para categorizar beneficiarios, sino que reveló el encuadre ideológico subyacente, que fue a su vez propositivo de una forma de intervención específica.

1.1.1. La participación comunitaria

El objetivo de máxima del Desarrollo de Comunidades se orientaba a integrar a estas comunidades rezagadas a la tarea del Desarrollo Nacional. Desde este objetivo fundacional se operacionalizaron proyectos locales, que en el mejor de los casos convocaban a la población a aportar su enano de obra.

El supuesto fue que la cooperación solidaria con "los otros" produciría un cambio de actitudes y de valores al interior de la comunidad (enfoque psicosocial). Al contribuir la población a la solución de sus problemas más inmediatos (necesidades sentidas), ésta se capacitaba para incorporarse al proceso de cambio global como agentes de su propio desarrollo.[3]

Esta forma de concebir la participación encubría, no ingenuamente, la dimensión política inherente a todo proceso de cambio social (Tenti Fanfani, 1989). Durante el régimen de facto de Onganía (1963-1970), frente a la proscripción de los partidos políticos, el desarrollo de

3. Un ejemplo de ello es el Digesto de Promoción y Asistencia de la Comunidad, documento público del año 1968, que es sumamente elocuente en su definición del sentido de la participación social.

comunidades, vinculando al estado subsidiario con las asociaciones intermedias y las comunidades y sin mediación política, intentó constituirlas en nuevos actores sociales.

El interés puesto de manifiesto por el gobierno en el desarrollo de comunidades se reveló no sólo en la creación de áreas específicas gubernamentales nacionales y provinciales dotadas de equipos técnicos altamente profesionalizados para la época, sino también en las importantes partidas presupuestarias asignadas para cumplir sus funciones.

Ello, obviamente, no fue el mero producto de una moda o de una labor de convencimiento intelectual sino que, el desarrollo de comunidades representó para la dirigencia garantía de estabilidad y de control social.

De ahí que la participación de quienes no se integraron a una vida "moderna", fuese considerada como una respuesta de ajuste para la preservación de cierto equilibrio psicosocial (Germani, 1976; Vekemans, 1964; Cafferata, 1987).

Claramente, el concepto de participación que predomina es el eje estructurante de los valores vigentes: estado subsidiario, repliegue hacia la dimensión privada para la satisfacción de necesidades "sentidas", sociabilidad en el marco de la vecindad geográfica, "amnesia" de experiencias de participación política o sindical de los marginados.

1.1.2. Metodología de intervención

La implantación del Desarrollo de Comunidades requirió de conocimientos y prácticas específicas por parte de agentes profesionales con capacidades y destrezas tam-ljén específicas.

Los trabajadores y asistentes sociales fueron los encargados de aplicar y transferir las metodologías y técnicas de trabajo en terreno. El objetivo central de estos nuevos cruzados fue desencadenar en las comunidades procesos educativos que modificaran sus conductas y actitudes resistentes al cambio y promovieran capacidades favorecedoras del desarrollo.

La dimensión pedagógica de esta práctica se orientaba, también, a la formación de líderes comunitarios, así como a la captación y cooptación de líderes naturales (Tenti, 1989) haciendo abstracción de toda actividad sindical o política.

Una batería de técnicas diagnósticas, de planificación y evaluación se constituyeron en los instrumentos de abordaje e implementación de los programas y proyectos.

El establecimiento de este nuevo corpus teórico y metodológico tuvo su base en dos concepciones vigentes en la época. Una, en la que la planificación era considerada, prácticamente, como un requisito para el desarrollo.[8] Otra, devenida de la psicología social, que revitalizaba las técnicas de dinámica de grupos importadas de los programas de salud mental que se venían desarrollando en Estados Unidos a partir de la Guerra a la Pobreza de los '60 (Kelly, 1989).

La pretensión de tecnificar el modelo gubernamental de la acción social se orientó asimismo a "despersonalizar", "desclientelizar" y racionalizar el flujo de fondos hacia las comunidades.

[8] En su capítulo 11, en el punto sobre "Elementos del Desarrollo de Comunidades a) Participación Social", dice textualmente:

"Es necesario que la propia comunidad organizada en una comisión de fomento, centro vecinal, o de otra forma) sea la fuente principal de la obra o servicio (arreglo del camino, ampliación de la escuela, etcétera) o al menos participe activamente en la preparación del proyecto y en su ejecución y financiación (ayudando o consiguiendo los datos, aportando su trabajo y algún dinero para las construcciones, etcétera) y también en el mantenimiento y gestión (mantener las condiciones del camino, canalizaciones). De lo contrario no sería un proyecto de desarrollo de comunidades sino una obra pública que el estado hace, le interesa o no a la comunidad, y por eso vemos tantas obras públicas que se abandonan o se ve en mala postura las gobiernos pasan (y a un gobierno puede no interesarle lo que empezó otro) y la comunidad ajena. En lugar del proceso de arriba para abajo, queremos que los proyectos sean propuestos por las comunidades (de abajo para arriba) y el gobierno los apoye, complementando la acción de la comunidad. Que sea la comunidad la que proponga el arreglo del camino, la ampliación de la escuela, etcétera y que la comunidad aporte trabajo y recursos para ello, aportando el gobierno el resto."

Por supuesto, el sistema de intercambios personalizado siguió funcionando como canal de participación simulado para la obtención de recursos y los profesionales se constituyeron en eslabones importantes de las redes de intercambio entre grupos, líderes comunitarios y Estado. Así cumplieron también la función de neutralizadores de conflictos.

Vale mencionar aquí, que mientras desde la superestructura se intentaba modelar una sociedad despolitizada y orgánica, la realidad social trataba de encontrar sus propios canales de expresión y de interpelación al modelo modernizador fuertemente excluyente.

Estallidos estudiantiles y sindicales contestatarios como el Rosariazo, el Viborazo en la provincia de Mendoza y- finalmente el Cordobazo, recordaron a los gobernantes que la política no es un lujo ni un mal, sino una irreductible realidad (Rouquié, 1978).

Los sectores populares rurales también hicieron sentir su descontento a través de movilizaciones y la conformación de las Ligas Agrarias con epicentro en el Nordeste argentino.

Esta politización de la vida social le otorgará su impronta a la década siguiente.

1.2. La secuencia perversa de la participación: explosión, apertura y congelamiento

1.2.1 El escenario sociopolítico

A partir de los años '70, se produce en el mercado mundial una redefinición de la división internacional del trabajo, en el cuadro de una fase recesiva de la economía.

En este contexto, en buena parte de los países de América Latina, las elites dominantes tendieron a concentrar mayor poder a fin de reajustar las condiciones internas de esas sociedades, para lograr el acceso a posiciones más ventajosas dentro de un orden mundial en reestructuración (Portantiero, 1988).

Los primeros años de la década tuvieron en la Argentina con este trasfondo una alta conflictividad social, traducida en la lucha política.

El trabajo barrial se constituyó en una tarea central de la militancia, dado que la organización territorial "del pueblo" era el fundamento del nuevo poder enfrentado al sistema institucional.

Las acciones solidarias y reivindicativas quedaban rápidamente inmersas en la vorágine de alineamientos políticos mayores. La vitalidad de los grupos populares era el resultado incierto de la participación convergente de activistas, agentes de cambio afiliados a agencias de movilización o de desarrollo externas al grupo, y de expresiones nacidas de las bases mismas (Martínez Nogueira, 1988).

Frente a un gobierno peronista sin Perón y desgastado, a la política transformada en guerra, a un movimiento obrero disperso y a partidos políticos sin iniciativa, irrumpe en la Argentina la "verdad" de la Seguridad Nacional.

A partir de 1976, el gobierno de la dictadura militar, con el objetivo de reordenar la sociedad bajo el diagnóstico liberal-conservador de la crisis del Estado Protector y de las democracias, puso en marcha dispositivos oficiales de resocialización política.

Dos de los más importantes, pero no los únicos, fueron el mercado económico y los medios de comunicación de masas, orientados a hacer viables la desocialización de la política y la despolitización de la sociedad (Landi, 1988).

6. El desarrollo de «comunidades», concebido como método de trabajo, generó una masa crítica de profesionales expertos, que incorporaron a su acervo el lenguaje y la lógica de la planificación tecnocrática, en el marco de la reorganización del Estado, que revitalizaba el denominado Sistema de Planeamiento. Este incluía al Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), al Consejo Nacional de Seguridad (CONASE) y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnica (CONACYT).
En esta combinación del desarrollo con la seguridad, la tecnocracia planificadora intentaba constituirse en un agente de cambio relevante.

Se intentó, y con considerable éxito, disolver la trama organizacional sindical y política como también -en lo micro- a los actores colectivos, obturando los canales de participación a la vez que se desarticulaba la red protectora del Estado. Sin duda, un hecho destacable de este período y que va a signar el devenir futuro de la economía es el acelerado crecimiento de la deuda externa.

En esta etapa, y no sólo en la Argentina, se asistió al fin del Estado populista y a la drástica cancelación del espacio de la política, de la participación institucional y pública, inaugurando lo que hoy se conoce como Estados burocráticos autoritarios, para emplear la terminología de Guillermo O'Donnell.[7]

Estos regímenes se basaron en un rechazo profundo de todo lo que fuera participación y organización popular y construyeron una imagen en la cual el Estado debía ser un aparato más restringido, eficiente, ajeno a los gastos en beneficio social, a las instituciones elefantiásicas del período populista, a la participación en la economía. Las formas de la participación tendieron a buscar canales más restringidos y basistas (Zermeño, 1987).

Cabe aquí destacar que desde la década pasada y en el caso particular de Chile y Perú, en los primeros años del 70, América latina asistió a procesos de movilización y participación en escala masiva, que influyeron poderosamente en la emergencia de un nuevo clima de ideas en el campo intelectual y político de nuestro país.

Cuba traducía la revolución al castellano (Sarlo, 1988), el gobierno de la Unidad Popular en Chile desarrollaba una nueva institucionalidad participativa. En Perú, entre 1969 y 1974, se intentaba implantar la "democracia social (le participación plena", creando el Sistema de Apoyo a la Movilización Social, SINAMOS.

En estos casos, la promoción de la participación de diferentes organizaciones se reveló como una búsqueda de legitimidad para viabilizar procesos de cambio social de gran alcance.

Se trataba de estilos participativos cuestionadores de las nociones clásicas de representación política, que se insertaban en el contexto de propuestas antimperialistas expresadas en medidas tales como nacionalizaciones industriales y del comercio exterior y reformas agrarias (Pizarro, 1986).

1.2.2 La revisión de los paradigmas

a) Los nuevos enfoques del desarrollo

Desde mediados de la década anterior, surgieron fuertes críticas a los enfoques económicos neoclásicos y en especial a aquellas concepciones que suponían que el crecimiento económico generaría mecánicamente el "efecto derrame" hacia los sectores marginados.

Desde las ciencias sociales el aporte más relevante fue el enfoque de la Dependencia ("contrateoría", al decir de F. H. Cardoso).

Paralelamente, ligada a la categoría Estilos de Desarrollo, se generó una corriente que replanteó la problemática del desarrollo desde la perspectiva de la satisfacción de las necesidades básicas del hombre y no desde el objetivo de la acumulación de capital.

Más vinculada, en cambio, a la revisión de modelos de planificación puramente económicos, surge la propuesta del Enfoque Unificado o Integral del Desarrollo, de Naciones Unidas y de CEPAL.

7. Los regímenes militares y autoritarismos de los '60 y los '70 que asolaron diversos países, especialmente los del Cono Sur, se plantearon como tarea no sólo reemplazar un régimen, sino eliminar la vieja matriz de la relación estado-partidos-sociedad y reemplazarla, a través del control y la represión, por una nueva en que el estado, la política y la acción colectiva serían sustituidos por el mercado y por el cálculo tecnocrático, complementados en el futuro por la transacción corporativa (Garretón, 1995).

En forma simplificada, las distintas vertientes de las tesis dependentistas ponían énfasis en el carácter histórico estructural de las situaciones de subdesarrollo e intentaban vincular su surgimiento, así como su reproducción, a la dinámica del desarrollo del capitalismo a escala mundial (Cardoso y Frank, 1968).

Lo específico de este enfoque no fue sólo el énfasis en la dependencia "externa", sino el análisis de los patrones estructurales que vinculan asimétrica y regularmente las economías centrales a las periféricas, introduciendo la noción de dominación. La dominación no sólo entre naciones sino entre clases (Cardoso, 1981).

La expresión "Estilos de Desarrollo" aparece a media(los de los '60 en América latina, vinculado al científico argentino Oscar Varsavsky, para quien "definir un estilo de desarrollo o proyecto nacional significa establecer, para cada grupo social y a lo largo del horizonte elegido, el grado en que la sociedad se propone satisfacer cada una de las necesidades de todo tipo - materiales o no- de los miembros de esos grupos", para la construcción de una sociedad deseable (1975). A Oscar Varsavsky le corresponde la autoría del concepto de Necesidades Básicas.

Constituyó una crítica al tipo de crecimiento desigual y marginalizador que caracterizaba a América latina, poniendo énfasis en la cuestión de la equidad (Pinto, 1986).

En el ámbito de Naciones Unidas y de la CEPAL, se planteó una revisión de la Estrategia Internacional del Desarrollo, introduciendo el concepto de Desarrollo Integral como producto de la constatación de que "el crecimiento experimentado en las variables económicas a menudo no ha dado lugar a cambios cualitativos de importancia equivalentes en el bienestar humano y en la justicia social" (CEPAL, 1973).

La concepción Unificada del Desarrollo propuso conciliar los objetivos económicos de crecimiento y los sociales para atenuar las disparidades. Atendió a integrar en el proceso de desarrollo a los sectores llamados tradicionales, marginales y de subsistencia, promoviendo su participación a través de estrategias y técnicas denominadas de "animación" (Naciones Unidas, 1971).[8]

Comienza a revelarse que los problemas sociales no son subproductos de los problemas económicos, sino que tienen una entidad propia, multicondicionada por procesos económicos y extraeconómicos. Precisamente por ello, el diseño de las políticas sociales empezó a reconocerse en su autonomía y especificidad (Franco, 1989).

b) Pobreza y Necesidades Básicas

Las ideas de Pobreza y Necesidades Básicas devienen de presupuestos y orientaciones para la acción diferentes. El marco de referencia de las Necesidades Básicas supone, de partida, la erradicación de la pobreza como la consecuencia de una reorganización profunda de la sociedad y la convivencia humana. Propone explícitamente como meta el logro de una sociedad igualitaria, de un nuevo modelo societal, de "otro desarrollo" (Informe Hammarskjold, 1975; Fundación Bariloche, 1978).

Aquí se sostiene una consideración de la pobreza como relación, que hace referencia a la idea de desigualdad social y a la vinculación de los pobres con el resto de la sociedad (Graciarena, 1982; Franco, 1982).

8. Aproximadamente desde mediados de la década del '70, aunque con experimentaciones previas en distintas partes del mundo, surgió con considerable fuerza la Estrategia de Desarrollo Rural Integrado, como propuesta para mitigar la brecha entre la vida rural y urbana, reduciendo las desigualdades entre los distintos grupos de ingresos.

"El Desarrollo Rural Integrado pone un gran énfasis en la erradicación de la pobreza mediante la satisfacción de las necesidades básicas de la población total de las áreas rurales, por medio de un incremento de la productividad y, de ser necesario, de la redistribución de los medios de producción" (Weitz, 1985).

El denominado Basic Needs Approach, tiene su origen en el Programa Mundial del Empleo, lanzado por la OIT en 1969.

A partir de su informe "Empleo, Crecimiento y Nece,idades Básicas", consensuado en la Conferencia sobre Empleo en el Mundo (Ginebra, 1976), con apoyo de la Asamblea General de la ONU en el mismo año, el término Necesidades Básicas llegó a ser usado ampliamente en los debates sobre estrategias de desarrollo.

En cuanto a la participación, este enfoque destaca que una política orientada a la satisfacción de las necesidades básicas implica la participación del pueblo en la toma de decisiones que lo afectan (Pizarro, 1986).

En la Declaración de Principios emanada de la citada Reunión de Ginebra, se aclara que esta participación del pueblo "tendrá efecto por medio de organizaciones de su propia elección".

Se le otorgó así a la participación un sentido político explícito sosteniendo que "el principal objetivo de la estrategia (basic needs) debe ser el de garantizar una efectiva participación de las masas en el proceso político a fin de amparar los intereses de la población" (OIT 1976).

Casi paralelamente, desde el Banco Mundial (The Assault on World Poverty, 1976), se proponía una visión de la pobreza como situación anómala "que debe *erradicarse* del cuerpo social", recomendando políticas que incrementen la productividad de los pobres, para mejorar sus ingresos.

Esta alternativa no cuestionaba el sistema de dominación vigente, sino más bien fue el reflejo de una preocupación por la amenaza "revolucionaria" de los pobres.

Así, los debates sobre "el otro desarrollo" fueron silenciándose progresivamente, y cristalizaron en un enfoque que identifica a las necesidades básicas con el consumo de bienes de los pobres y con una perspectiva centrada en la redistribución, a través de la intervención estatal, reemplazando también el énfasis sobre la participación y el control democrático.

El esfuerzo de los planificadores comenzó a orientarse a diferenciar la composición de la "demanda social" de la "demanda solvente", frente a un objetivo operacional dirigido a determinar, describir y ponderar formas críticas de penuria.

Se enfatizó en el diseño de instrumentos que permitieran elaborar medidas gubernamentales de asistencia a los pobres, considerados como un subconjunto de la sociedad que no cuenta con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas (UNESCO, 1988).

Las condiciones mínimas de la supervivencia individual o familiar comenzaron a detallarse y evaluarse en términos de bienes de consumo: alimentación, vivienda, indumentaria. Las formas de privación que amenazan a la existencia social se expresaron en servicios básicos como el agua, la salud, la educación, a ser implementados con la participación ("instrumental") de los "usuarios", para hacer más eficiente y eficaz el uso de los recursos.

La apelación permanente a la participación de la población en programas sociales comenzó a explicarse, entonces, por su carácter de necesidad a ser satisfecha dentro de una escala (Maslow, 1976) y como instrumento eficaz para optimizar recursos y resultados. Se despolitizó, así, el contenido original del concepto de Necesidades Básicas.

Pobreza y necesidades básicas se constituyeron en los nuevos ejes de las políticas sociales. "El alcance de los objetivos del desarrollo debe, complementariamente, promover el crecimiento económico, asegurar la cobertura de necesidades básicas prioritariamente de los grupos pobres" (Banco Mundial, 1979).

Hacia fines de los '70, un acuerdo tácito en gran parte de los organismos internacionales y gobiernos sustentaba hegemónicamente el enfoque de la pobreza, silenciando los cuestionamientos más radicales relacionados con la participación política o macrosocial. Se refugió así en ámbitos de centros privados de investigación y organizaciones no gubernamentales, estas últimas actuando a nivel de microproyectos, en general rurales, bajo las banderas del "desarrollo de base" y la educación popular.

1.2.3. La medición de la pobreza

La década estuvo caracterizada por el inicio de los complejos estudios sobre la pobreza en un esfuerzo por dimensionarla y caracterizarla.

Los trabajos de la CEPAL, cuyo responsable principal fue Oscar Altimir, asociados con organismos como CELADE, ILPES, UNICEF, Banco Mundial y otros, fueron pioneros en el establecimiento de comparaciones del grado de incidencia de la pobreza en distintas situaciones nacionales.

Se incluyó en estos estudios el caso argentino, focalizándose en la situación del Gran Buenos Aires en 1970, recurriéndose a la Encuesta de Empleo y Desempleo del INDEC de ese año (Minujin y Orsatti, 1990).[9]

Numerosos autores han desarrollado trabajos referidos a los modelos básicos de definiciones y mediciones de la pobreza. Estos han demostrado que existe una significativa variación en las estimaciones de tamaño de población caracterizada como pobre, según sea el marco de referencia y el método de medición utilizado (CEPAL, 1983; OIT, 1976; Beccaria, Minujin, 1985; Beccaria, Orsatti, 1990; Borsotti, 1983; Sourrouille, 1979; Beccaria, 1986; Franco, 1981; Cafferata, 1986).

Lo cierto es que a partir de esta década, el debate sobre la pobreza se instaló predominantemente en torno de las tecnologías de medición de ese universo, relegando las preocupaciones conceptuales sobre los problemas estructurales de la sociedad nacional a que nos tenía acostumbrados la sociología crítica.

1.2.4. Metodologías de intervención en programas sociales

Los primeros años de la década fueron testigos de una modificación y politización sustancial en la consideración del trabajo social y del Desarrollo de Comunidades, bajo la influencia del enfoque dependentista y las nuevas corrientes críticas del desarrollo y la planificación.

El documento final del Primer Encuentro Latinoamericano de Escuelas de Servicio Social (Universidad del Nordeste, 1973), expresó un "categórico rechazo a las metodologías tradicionales del desarrollo de comunidades por ser parte y producto de la dependencia cultural de los países de América latina y además por el bajo nivel de validación y eficiencia en su aplicación en el continente".

Los trabajadores sociales, agentes privilegiados de los programas y proyectos "participativos", iniciaron una reconceptualización del desarrollo de comunidades y se vieron atravesados, como la sociedad en su conjunto, por la hegemonía de "lo político": "El papel del trabajador social en la política, ya sea incorporado activamente a un partido o como asesor de mandatarios, ejecutivos o legisladores, deberá tener un compromiso fundamental no sólo con los sectores más progresistas de la población sino también con los sectores oprimidos" (Cornely, 1972). De alguna manera se retomaba la antigua idealización del desarrollo de comunidades, aunque ahora presentado como nueva panacea para el cambio de estructuras, que protagonizarían los sectores oprimidos con el apoyo del trabajador social y su metodología de movilización y participación popular.

Declaraciones tales como: "El desarrollo de la comunidad debe ser el elemento conductor del cambio social en esta década" (Revista Selecciones del Servicio Social, 1972), dan cuenta de este nuevo artículo de fe.

9. En la Argentina durante esta década, se realizaron varios estudios específicos sobre Población Subalimentada (INTA, 1971), Población Marginal por índices Compuestos (De Imaz, 1974), Población de Bajo Nivel Socioeconómico (INDEC-Gto del Estado, 1972) y otros.

Es asimismo elocuente el título de una publicación efectuada el mismo año: "La oportunidad histórica del Servicio Social: del Status a la Revolución" (Grooscors, 1972).

En América Latina, además de esta revisión vinculada al proceso de formación de profesionales de la acción social, la década fue escenario de la recreación de la educación popular, como una nueva perspectiva que intentaba resumir procesos educativos cargados de intencionalidad política para la transformación social, cuyo principal exponente fue Paulo Freire. Desde allí se construyó una metodología de intervención con los grupos populares, asumida privilegiadamente por organizaciones no gubernamentales.

La educación popular supone un proceso educativo compartido entre el "educador y el educando", cuyo punto de partida está ligado a la vida cotidiana y a la cultura, desde la que se inicia un camino de reflexión inductiva a partir de las vivencias de los mismos pobladores. "Ellas expresan situaciones de opresión, miseria o explotación provocadas por el sistema. Ahora bien, se estima que cuando se haya logrado tal comprensión global ha culminado el proceso de adquisición de conciencia crítica. La comprensión de las determinaciones estructurales de los problemas concretos, la capacidad para decir por qué las cosas ocurren de tal o cual manera, es la conciencia crítica" (Espinoza, 1986).

Esta línea apareció ligada a la idea de "renovación" en las formas de hacer política. El tiempo fue demostrando su incapacidad de articularse con un proyecto político más global, quizá por las propias limitaciones de la práctica de la educación popular, atravesadas a la vez por las rupturas institucionales democráticas que se fueron sucediendo en nuestros países.

El problema de pasar a la política resulta crucial para este enfoque, aunque ello no ocurrió gradualmente, como se supuso. Tal vez por ello, la educación popular, en muchos casos, terminó siendo adoptada como un conjunto de metodologías que facilitan y promueven la participación en el campo de los programas y proyectos.

Una corriente de pensamiento vinculada a estos nuevos aportes apareció cuestionando los métodos positivistas de investigación social. A comienzos de la década se inicia en Colombia con el Grupo de Investigación Acción, liderado por Fals Borda, el más importante intento latinoamericano de reconceptualización del proceso de investigación y del papel del investigador dentro de él.

En efecto, la Investigación Acción, al implicar el cambio en la relación de dominación que está implícita en el modelo neopositivista clásico, desmitifica al investigador como portador del conocimiento generando un nuevo sistema de interacción dialéctico. "El investigador (antes sujeto de la investigación) es partícipe y aprendiz comprometido en el proceso de investigación, y este proceso lo lleva más a la militancia que a la pretendida objetividad científica" (Hall, 1981).

A la vez, se rescata el saber popular acumulado (antes objeto de la investigación), el sentido común, como una dimensión del conocimiento, intentando superar así la distinción entre conocimiento vulgar y científico.

Tal vez los aportes más relevantes que esta corriente ha plasmado son: por un lado, que los conceptos y categorías de análisis no son en sí ni verdaderos ni falsos, son solamente evaluables en función del grado de utilidad que tengan para la comprensión de los fenómenos y procesos sociales. Por otro, el plantear que la justificación última del conocimiento de la realidad es su transformación (Cohen, 1986).

Una vertiente muy cercana a este enfoque es la Investigación Participativa, cuyo énfasis está puesto en la interacción dinámica, a nivel de la comunidad local, de tres ejes: investigación-educación-movilización/acción.

Así se establece que un proceso de investigación de estas características debe involucrar a la comunidad en el proyecto investigativo, desde la formulación del problema hasta la discusión sobre cómo encontrar soluciones y resultados. Debe ser vista como una experiencia educativa total que sirve para establecer necesidades de la comunidad y aumentar la conciencia y el compromiso dentro de ésta (Hall, 1978).

Quizá la metodología de intervención, ligada a esta corriente de pensamiento que se instaló con mayor fuerza en el bagaje doctrinario y operacional de los "agentes de desarrollo social", fue la Planificación Participativa.

A partir de una severa y fundamentada crítica a la planificación tecnocrática o tradicional (de los planes-libro), propone una secuencia lógica y una estrategia operativa, que incorpora a "los beneficiarios", desde el inicio del proceso de planificación.

Se concibe a la planificación como proceso técnicopolítico, donde la comunidad es autónoma en la toma de decisiones en cada una de las etapas.

Posteriores diseños metodológicos propusieron la creación de ámbitos más inclusivos de participación de actores sociales, como los políticos y funcionarios vinculados a la problemática a resolver. Ello significa la apertura de espacios de concertación multiactorales, donde se procesen consensualmente los problemas y las estrategias de resolución, siendo el papel del agente externo el de facilitador de los acuerdos y potencializador de la capacidad de negociación y gestión de los grupos de mayor desventaja (Metodología FLACSO, 1974).

Estos enfoques metodológicos fueron apropiados por las pocas organizaciones no gubernamentales que actuaban durante esta década, especialmente en el área rural, con escasa o nula interacción con el estado.

En la Argentina, la década siguiente fue receptora tardíamente, en relación con el resto de los países de América Latina, de este "paquete metodológico" que fue transformándose en un conjunto de tecnologías sociales para el desarrollo de proyectos participativos.

El advenimiento de la democracia facilitó la emergencia de innumerables ONGs que actuaban con la ideología de la Educación Popular, aunque con viejas y nuevas dificultades para articularse con el Estado y con el campo de la sociedad política.

1.2.5. Panicipación y programas de promoción social en el Estado

En el campo de los programas y proyectos sociales "participativos" a nivel del Estado se produjo, a partir de la crisis de la ideología comunitarista de los '60, un desplazamiento del foco colocado en la población objetivo (comunidad), hacia las formas de intervención que debe asumir el estado frente a la pobreza. Por ello, y para "racionalizar" dicha intervención, se hacía necesario refinar los criterios de identificación de los beneficiarios (por edad, por sexo, ocupación, nivel educativo, etcétera).

Se consolidó la presencia de un gobierno "paralelo" dedicado a la pobreza, en el que se recluyeron residualmente los programas "participativos" y los "asistenciales".

El modelo de desarrollo de comunidades fue reemplazado por la noción de promoción social, o promoción comunitaria, que le dio nombre a numerosas áreas de gobierno de la región.

Esto fue el reflejo de la influencia de las nuevas definiciones de Naciones Unidas, que caracterizaba a la promoción social como "un conjunto de instituciones, servicios y procedimientos que actúan mediante programas concretos para hacer frente a las necesidades de las personas de un modo que sea totalmente satisfactorio y que contribuya al mejor funcionamiento social" (Naciones Unidas, 1971).

En el Estado, aunque no solamente, comenzó a asumirse este concepto, como un modo de intervención específico en la provisión de bienes y servicios a los grupos más carenciados, asignándole el componente participativo para diferenciarlo de las acciones asistenciales.

De la vieja idea del desarrollo comunitario se incorporó la orientación "formadora de capacidades" y la metodología asociada a la visión de "proceso socioeducativo".

La forma de concebir el concepto de participación social desde el gobierno argentino democrático de 1973, tomó cuenta de la movilización socio-política del último tramo de la

década del '60 y principios del '70 y de los fracasos evidentes de los programas ejecutados a la luz del Desarrollo de Comunidades.

Así, el Documento de Políticas de Promoción Comunitaria de 1973 (Ministerio de Bienestar Social de la Argentina) propuso "políticas específicas destinadas a fomentar la creación y apoyo técnico a las organizaciones de base, promover la apertura de nuevos canales de participación y posibilitar el acceso de la población a la toma de decisiones".

Estableció también "la necesidad de capacitación a nivel de base a fin de lograr la toma de conciencia de los problemas que afectan a la comunidad, las alternativas de soluciones posibles y la movilización de bases para superar dichos problemas".

En el plano discursivo, estas declaraciones contrastaron con el modelo de actuación del área de nivel nacional que la emitía. Efectivamente, en el Ministerio de Bienestar Social y en particular en el sector de Promoción Comunitaria, se instaló el ala más reaccionaria y desmovilizadora del gobierno justicialista. En definitiva, el énfasis de las acciones privilegió el establecimiento de relaciones particularistas con grupos y asociaciones afines.

Las comunidades marginales ya no fueron las destinatarias privilegiadas de la promoción social. "Esta debe alcanzar a todos los pobladores de la Nación empezando por los más pobres y desamparados". A la luz de este discurso, se estableció el criterio de "zonas prioritarias"[10] de intervención (enfatizando sus potencialidades económicas), a través de un "paquete" de programas que designaban distintos tipos de oferta, tal como lo señalaba el documento de política del área.

Dicha oferta se estructuraba a través de los siguientes tipos de proyectos socioeconómicos, de infraestructura (Centros Comunitarios y Vivienda), de Áreas de Frontera (vinculados a la seguridad nacional), de Comedores Escolares y Programas de Colonización y Centros de Justicia Social.

La asignación de los recursos financieros, en cambio, no se planificaba con destinos específicos por programa, sino que constituía un monto indiscriminado a ejecutar según criterios de discutible rigor técnico.

Producido el golpe militar de 1976, el área de Promoción Comunitaria redefinió su marco normativo y objetivos de acción según dos principios básicos: descentralización de la acción en las provincias y subsidiaridad de la intervención estatal y énfasis en las acciones de áreas de frontera con "criterios predominantemente geopolíticos" (Memoria de la Coordinación del Área de Promoción Comunitaria, 1976).

Su objetivo era: "Lograr la elevación social de la población, en especial, de los grupos o sectores carenciados, creando o estimulando en ellos la conciencia de la intrínseca dignidad y necesidad de encarar por sí mismos la solución de sus problemas".

La participación de los pobres dejó de ser un objeto de la política social estatal y tras el discurso de la "intrínseca dignidad", el desarrollo social pasó a constituirse en un proceso de responsabilidad individual sólo regido por las leyes del mercado (Morales, 1989).

Nunca como antes, en la historia argentina, el estado legitimó sus políticas a través de la coerción, el control y el terror.

El verdadero objetivo se centró en el intento por transformar y racionalizar el Estado, y en el caso particular del área de Promoción Comunitaria "ajustar racionalmente los mecanismos de transferencia de recursos a las provincias", apoyados por mediciones como el Índice de Deterioro Provincial que ordenaba a las provincias por rango.

10. En el documento de políticas de Promoción Comunitaria de 1973, que establece el criterio de "Zonas prioritarias" determinantes de los montos financieros, se formula el siguiente rango de posibilidades:

- Zonas deprimidas: con marginales a efectos de facilitar la explotación, transformación, elaboración y posterior comercialización de sus recursos para elevar el nivel de empleo productivo y evitar la migración del sector activo.
- Zonas que tengan capacidad potencial de desarrollo o que se constituyan en centros de atracción de población por realización de grandes obras públicas. - Áreas de seguridad y zonas de fronteras a efectos de contribuir al asentamiento estable de los grupos poblacionales y a la elevación de sus niveles de vida. La organización interna del área daba cuenta de la tipología de proyectos incluidos en esta zonificación, a diferencia de la etapa anterior que, siguiendo los dictados del Plan CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo), se estructuraba basada en los cinco regiones del país.

A partir del establecimiento del "proceso" militar, las políticas estatales se orientaron a producir una verdadera transformación de las relaciones del Estado con la sociedad, reivindicando el modelo del Estado Gendarme frente al Estado Benefactor.

Durante este período, la participación estuvo fuera del discurso y de la práctica. Así, ni siquiera figuró como término en los documentos oficiales de Promoción Social.

En un momento en que las políticas sociales eran definidas por el Ministerio de Economía, bajo las premisas

del estricto control del gasto público y de las mediciones de resultados en términos cuantitativos, no había espacio posible para incorporar a la participación social, que a lo sumo era mencionada como "objetivo intangible" de los proyectos de promoción social. (Resol. n° 1, Secretaría de Hacienda, 1976).

Es en esta etapa, en la que el área gubernamental de promoción social adquirió un carácter absolutamente residual, limitándose a efectuar transferencias de fondos a las provincias, especialmente para el funcionamiento de comedores escolares y la construcción de obras físicas como centros comunitarios, que fueron caracterizados por un funcionario del gobierno democrático de 1984 como "ruinas sin inaugurar".

Mientras tanto, la sociedad civil se refugió en el mundo privado de lo cotidiano, la producción intelectual de los organismos académicos circulaba en esferas acotadas, las ONGs de desarrollo se reconcentraban en los microespacios posibles.

1.3. El renacimiento de la participación. Nuevos discursos y viejas metodologías

La década del '80 encontró a la Argentina y al resto de América latina frente a un cuadro de significativas desigualdades en la distribución del ingreso y de la riqueza. En los países de la región, sin excepción, cayó el crecimiento del producto y el ritmo de la producción, aumentando fuertemente la inflación y el desempleo.

Como intento de resolución de la crisis comenzaron a implementarse las denominadas políticas de ajuste, respondiendo al déficit en la balanza de pagos de los países, mediante la adopción de medidas destinadas a incrementar las exportaciones, reducir las importaciones o atraer divisas extranjeras.

Se incluyeron también medidas para restringir el déficit público. Acciones todas que implicaban cambios estructurales en la economía (UNICEF, 1987).

La política del Fondo Monetario Internacional tuvo una gran influencia en la adopción de estas medidas contractivas, guiadas por el objetivo de eliminar el exceso del gasto público y conseguir que los países cuenten con un superávit que les permita pagar los servicios de la deuda externa.

"La versión autóctona del ajuste son las políticas de estabilización, variante extrema de aquél, orientada principalmente a cerrar las brechas de los grandes desequilibrios macroeconómicos, sobre todo los originados en el déficit fiscal y en las balanzas comerciales" (Bustelo, 1990).

Ante la convicción generalizada de la inevitabilidad del ajuste, y la renuncia, al menos en el corto plazo, del crecimiento económico, se replantearon las relaciones entre la política económica y la política social.

El discurso dominante comenzó a afirmar que algunas metas sociales pueden alcanzarse a pesar o en contra de la recesión económica (Franco, 1988).

Esto se reflejó en la práctica de la política pública, donde se acentuó la histórica tendencia a dividir las tareas entre la política económica y la social.

Mientras la primera favoreció la concentración del ingreso y la riqueza, la política social ha buscado compensar los desequilibrios resultantes (CEPAL, 1988).

Si en los enfoques de los '60, lo social aparecía como un subproducto de lo económico, y en los '70 las metas económicas y sociales eran complementarias, en los '80

las políticas sociales, en el marco de una retirada abrupta del Estado, se conciben desvinculadas de la política económica global, adquiriendo una peligrosa autonomía en el plano del discurso y de las propuestas.

En el caso argentino, el gobierno democrático de 1983 se enfrentó con una marcada situación de déficit en el nivel de satisfacción de las necesidades básicas y un fuerte deterioro en la provisión de servicios. La apertura democrática hizo más visible estas cuestiones, a la vez que puso en evidencia la expansión de las demandas sociales.

Se elaboró el Mapa de la Pobreza, sobre la base de los datos del censo del '80, que dio transparencia pública a la magnitud del problema.

El sector público estructuró una oferta de programas masivos que intentó dar respuesta a los problemas más acuciantes.

A los programas regulares de comedores escolares le sumó el Programa Alimentario Nacional y el Programa Nacional de Alfabetización, como los más significativos en términos de recursos movilizados y cobertura. El componente participativo estuvo presente, al menos en el diseño de estos programas, los cuales transitaron en la práctica, entre la lógica asistencial y la promocional.

1.3.1. Los debates de la transición democrática

Luego de una abundante producción intelectual, centrada en la caracterización de los regímenes militares autoritarios instalados en la región, y en la comprensión del papel del Estado en la política, surgió en esta década el fecundo debate sobre la construcción de la democracia, enfrentada a la crisis económica que excluye a viejos y nuevos grupos sociales.

Dos grandes temas convergentes con los intereses de este trabajo ocupan la escena: los movimientos sociales y la concertación. Ambos tienden a dar cuenta de formas alternativas de participación socio-política en y con el estado y la sociedad, ante la pérdida de centralidad de actores que en otro tiempo intentaron y ocasionalmente lograron imprimir su óptica para conducir los procesos de desarrollo.

Los estudios e investigaciones sobre movimientos sociales implicaron una opción teórica, en cuanto a privilegiar las dimensiones sociales y culturales en el análisis de los procesos de democratización.

Asimismo, y desde un modelo de democracia participativa, se asumía el compromiso ideológico de develar los distintos mecanismos de participación de los sectores subalternos (Jelin, 1987).

Merece destacarse, entre todos los movimientos, el de los derechos humanos que, fortalecido durante la dictadura de 1976-1983, se constituyó en la instancia de oposición más visible y frontal al régimen, a través de la consigna "Aparición con vida y castigo a los culpables". Al colocar en el espacio público los temas de la justicia y la ética del Estado, se convirtieron en la conciencia pública de la sociedad.

A comienzos del período democrático, el Estado tomó una parte de los principios y demandas efectuadas por el movimiento, pero no todas. Surgieron, entonces, como en la mayoría de los países de la región, tensiones de difícil resolución al interior del movimiento y entre éste y los nuevos gobiernos democráticos.

A la vez, los sectores populares urbanos, emergieron, hacia fines de los gobiernos militares, como movimientos sociales con alta visibilidad, planteando reivindicaciones específicas vinculadas al hábitat y a la distribución de la tierra urbana. (Vecinazos, estafados por ventas ilegales de lotes, tomas de tierras, luchas de asentamientos, etcétera.)

Estas movilizaciones tuvieron en los municipios una resonancia inmediata. Así, el nivel local y los movimientos sociales que en él tenían lugar comenzaron a ocupar un espacio protagónico en los análisis socio-políticos y en el diseño de algunos programas sociales (el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados, Madres Intervillas, Comisión de Entidades Comunitarias para el Hábitat Popular, etcétera).

Lo más interesante es el rescate que, desde esta perspectiva, se hace de los movimientos sociales, al ubicarlos en un espacio intermedio entre la cotidianidad (lo singular, lo familiar) y los procesos sociopolíticos del Estado y las instituciones.

"Volver la mirada sobre los procesos de emergencia de actores y acciones colectivas solidarias y conflictivas, indagando su articulación con los partidos políticos y con el estado, significó y significa un campo abierto de análisis de la crisis. Esta se reconoce, también, como crisis de diferenciación, en la medida que realimenta la emergencia de nuevos sujetos portadores de nuevas identidades: el mundo de la ciudadanía se disgrega y se complica" (Portantiero, 1988).

El tema de la concertación social, ligado al de la movilización y reconstrucción de identidades sociales y al de la ampliación del ámbito de lo público y de la soberanía popular, se focaliza en la producción de consensos y solidaridades entre los actores sociales y políticos.

Los mecanismos institucionales de concertación social serían aquellos que posibilitan una intervención formal de los actores organizados en el diseño de las políticas económicas. "Sólo a partir de una politización de las relaciones sociales organizadas y de una acción partidaria y parlamentaria activa en torno a la regulación socio-económica puede llegarse a procesos de concertación social" (dos Santos, 1987).

"Sin política no hay intercambio entre actores sociales (y entre ellos y el Estado) de ningún tipo" (Rusconi, 1981).

Esta propuesta de articulación social hace referencia a un paradigma societal que privilegia la estabilidad y consolidación del sistema democrático y a su gobernabilidad.

A la vez, existe consenso entre quienes abordan esta temática, en cuanto a que el potencial de redefinición de comportamientos e identidades sociales que conllevan los procesos de negociación social, requerirían un escenario que sólo puede ser proporcionado desde el Estado (dos Santos, 1987). Quienes participan del debate advierten, sin embargo, que la institucionalización del conflicto, para permitir un procesamiento integrador del mismo, tiene entre sus condiciones una redistribución de poder en función de la representatividad social de los actores, y compensatoria del desigual poder de los mismos en el mercado (Proyecto Regional PNUD-UNESCO-CLACSO-RLA 78/004/82/86).

Este último aspecto nos remite a una paradoja teórica y práctica: las posibilidades de concertación y estabilidad política sobre la base de sociedades y economías cada vez más heterogéneas y polarizadas, son difíciles de ser concretadas.

¿Cómo se manifiesta esta tensión en el tema de la participación de los sectores más pobres, objeto de este trabajo?

También en el campo de los enfoques participativos surge la concertación como idea superadora de las concepciones de participación popular vigentes en las dos décadas anteriores, en las que se privilegiaba la relación entre dos actores: el Estado y los grupos de base.

Se propone, entonces, la apertura de espacios de negociación ampliados con otras organizaciones integradas a la estructura de poder, para obtener un compromiso creciente de éstas con la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Como bien lo problematiza Carlos Franco (1988), recorriendo las experiencias de concertación en la región y particularmente en la Argentina, en ninguno de los casos conocidos, los contenidos de dichas experiencias y proyectos, se centraron en la definición de políticas sociales relacionadas con la cobertura nutricional, el descenso de la mortalidad infantil, programas de vivienda, etcétera.

En la reciente bibliografía sobre la concertación, son reducidos o marginales los análisis específicos sobre las relaciones entre concertación político-social y necesidades básicas o entre los agentes de la concertación y las políticas sociales.

Los sectores llamados a concertar son aquellos cuyos recursos de poder les permiten resolver la disputa por el excedente económico en beneficio propio. Los sectores pobres no

tienen capacidad de representación para presionar por sus propios intereses y condicionar las decisiones de política pública.

1.3.2. La mirada de las Naciones Unidas

El concepto de participación fue debatido también en las agencias de Naciones Unidas. Las recomendaciones sobre participación dentro de la Estrategia Internacional de Desarrollo para el Tercer Decenio, es decir, la década del '80, se orientan a concebir el objetivo del desarrollo "como la constante mejoría del bienestar de toda la población, teniendo como base su participación completa en el proceso de desarrollo y una justa distribución de los beneficios que de él se derivan" (UN, International Development Strategy for the Third Decade, 1981).

En el programa de acción de esta estrategia para América latina, "la participación de todos los grupos sociales en el desarrollo, es concebida como un requisito para la configuración de sociedades más justas e integradas y con destino propio, donde los hombres encuentran reales posibilidades para la más completa realización de sus potencialidades" (CEPAL, 1981).

A fines del '80, el Instituto de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNSRID) diseñó un programa especial de Participación Social, definida como "los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos de instituciones reguladoras de situaciones sociales dadas, por parte de grupos y movimientos que están excluidos de tal control" (UNSRID, 1981, en Pizarro, 1986).

Desde el punto de vista conceptual, Naciones Unidas dio un salto, desde la perspectiva reduccionista del desarrollo de comunidades, a una comprensión más ampliada de agentes sociales intervinientes en los procesos de participación. También las nuevas definiciones reconocen las condiciones injustas y excluyentes del contexto, desde el supuesto de que éstas podrían ser corregidas a través de la participación "decisional" de los pobres.

Más recientemente, a partir de 1990, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, llamó la atención acerca de que el proceso actual de liberalización,

ajuste estructural y privatización dejó de lado la preocupación por los pobres. Frente a esta constatación aparece el primer Informe sobre Desarrollo Humano que destaca "la importancia de poner a la gente -sus necesidades, sus aspiraciones, sus opciones- en el centro de las actividades del desarrollo. El Desarrollo Humano puede describirse como un proceso de ampliación de las opciones de la gente". Al calificar la relación entre desarrollo humano y crecimiento económico, las Naciones Unidas aseveran que si bien el crecimiento económico puede ser imprescindible para el desarrollo humano, se necesitan medidas políticas concretas para traducir el progreso económico en progreso humano.

Con relación a la participación social, el informe de 1996 convoca a los gobiernos a promover formas más abiertas y transparentes de democracia y de estilos de participación de la sociedad civil y de organizaciones comunitarias, a quienes considera cunas de la democracia auténtica. "Los gobiernos no pueden imponer la participación desde arriba. Pero asimismo, ésta tampoco surge espontáneamente desde abajo." Así se exhorta a los estados a apoyar iniciativas democráticas para que "florezcan muchas instituciones de la sociedad civil desde los sindicatos hasta los grupos de la comunidad y las organizaciones no gubernamentales" (PUTUD, 1996).[11] Los últimos trabajos

11 El informe sobre Desarrollo Humano publicado por el PNUD en 1996 presenta nuevas dimensiones para incorporar al concepto y, aporte conceptualización del Desarrollo Humano que se traduce en el índice de Desarrollo Humano, bajo el cual se evalúa la situación social de 174 países. Estas dimensiones son: potenciación, fortalecimiento de la capacidad de la gente en la ampliación de sus opciones y en la libertad); cooperación (cambio de pertenencia, interacción y cohesión social); equidad (no sólo en relación con la riqueza y los ingresos sino en la capacidad básica y las oportunidades); sostenibilidad (satisfacer las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras); y seguridad (eliminando los factores de inseguridad como la falta de empleo, la enfermedad, la represión y toda forma de perturbación nociva para la vida cotidiana).

Instituto Nacional de las Mujeres

de Naciones Unidas enfatizan la necesidad de fortalecer las democracias, a la vez que sostienen una concepción integral del desarrollo centrada en el bienestar de la gente, superando la clásica noción que equipara los recursos humanos como otro insumo productivo a la manera de "capital humano". La construcción del índice de Desarrollo Humano refleja, entonces, la relación crecimiento/equidad, tomando una multiplicidad de dimensiones que dan cuenta del desarrollo desigual entre los países.

1.3.3. Los programas participativos de la democracia

El estado, con sus rutinas cristalizadas y su impronta partidista y clientelar, no fue lo suficientemente capaz para incorporar en la práctica de los programas participativos metodologías que apuntaran a la construcción de nuevas institucionalidades participativas, en las que los grupos de base tuvieran capacidad de negociación política.

Esto no se explica sólo por los conocidos déficit en el aparato institucional, en sus aspectos instrumentales y de gestión en el campo de la política social, sino por la prevalencia de una percepción del Estado (y también del partido) como una "unidad externa" que ordena los intercambios y fija normas técnicas que aseguran el compromiso social (Portantiero, 1988).

Con estas premisas, en el caso particular de la Argentina, no pudo superarse la promoción de políticas participativas "desde arriba", aun cuando el gobierno democrático de 1983 intentó la reconstrucción de ámbitos más amplios y pluralistas de participación social reivindicando fuertemente los procedimientos de la democracia formal.

En efecto, la participación comenzó a formar parte del discurso de los programas sociales, extendiéndose ahora a otras áreas estatales además de la tradicional de Promoción social.

Atento a la pobreza recién "descubierta", los programas participativos (se contabilizan más de 40) se diseñaron en función de poblaciones o temáticas específicas:

El Plan Alimentario Nacional, Esfuerzo Compartido (Vivienda), Plan Nacional de Alfabetización, Generación de Ocupación Productiva, Educación Ambiental, Participación Juvenil, Mujer Salud y Desarrollo, etcétera.

Pero un aspecto interesante a ser destacado es que entre este semillero de propuestas se elaboraron aquellas que intentaron instalarse en el campo de la cultura argentina y las actitudes individuales. Los exponentes más significativos fueron el Programa de Democratización de la Cultura-PRODEC, y el Congreso Pedagógico.

Se trataba de generar en la sociedad y en los ciudadanos una reflexión sobre sus actitudes y hábitos autoritarios e intolerantes para modificarlos. En definitiva, estas iniciativas se orientaron a la constitución de un sujeto democrático en todas las dimensiones de su vida.

Muchos de estos programas apelaban a la metodología "concertadora", en tanto promovían espacios de debate con representación ampliada de actores e intereses.

Otros retomaron las metodologías propias de la Educación Popular y la Planificación Participativa, poniendo quizá su acento en las técnicas de animación más que en las perspectivas políticas que les dieron origen.

Algunos programas participativos incorporaron la nueva corriente de propuestas que atendían a la descentralización del estado, revitalizando el papel del Municipio como promotor de las políticas públicas. Así, se establecieron en muchos casos relaciones directas Gobierno Nacional-Municipios, a través de programas como el Social Básico del Área de Promoción Social.

Esta escena pública para la pobreza y la participación favoreció, asimismo, la creación de muchas Organizaciones No Gubernamentales de Promoción y Desarrollo.

Aunque existe poca evidencia del resultado de estos , programas, porque no han sido evaluados en todas sus dimensiones, ellos estuvieron imbuidos de la mística de la

democracia recién recuperada y de una percepción casi mágica de los efectos de las intervenciones participativas.

Se puso en evidencia, más que nunca, el conflicto entre "lo técnico" y "lo político", el desencuentro entre la programación "racional" y los intereses partidarios.

Un profundo desprecio por el asistencialismo, al menos a nivel del discurso, adjetivó a todo programa social como participativo, especialmente en los primeros años de la administración radical. Estas acciones se desplegaban en un contexto político en el que el partido gobernante era virtualmente hegemónico, en medio de los éxitos del plan económico y de la pretensión fundante de la II República.

El voluntarismo social al que apelaban los programas nuevamente recortó la realidad, desvinculándola de los críticos procesos socio-políticos y económicos más globales que sobrevinieron luego de las primeras euforias y que hicieron eclosión en la derrota electoral de 1987.

A modo de síntesis

Colocando el análisis en el campo de la participación de los sectores más desaventajados y su modo particular de vinculación con las áreas del Estado que se han denominado "gobierno paralelo de los pobres", pueden identificarse algunas cuestiones que ponen en evidencia ciertas paradojas que van a iluminar el desarrollo posterior de este trabajo.

El auge del "participacionismo" social en programas de lucha contra la pobreza, que se plasma a partir de los '50 con el desarrollo de comunidades ti luego con la promoción social, se desplegaba en escenarios socio-políticos y económicos que permitían pensar en procesos evolutivos de algún grado de integración social de los pobres. Se generó un "argumento" que integraba el orden político-ideológico, técnico y el instrumental, orientado tanto a la necesidad de control social como a la "esperanza" de grados crecientes de inclusión a la modernidad.

Durante y posteriormente a las diferentes asociaciones entre el naciente neoliberalismo y la seguridad nacional prosperan ricos debates conceptuales en torno a la pobreza, que la recolocan en la centralidad del campo político recuperando la esfera de los valores como la equidad, la ética y la justicia. Como se señaló en el texto, esto queda demostrado en las primeras posturas sobre necesidades básicas y estilos de desarrollo, con una fuerte alineación de estas ideas teóricas con las luchas políticas de los sectores populares y de otros actores sociales. Pero junto con esta hiperpolitización comenzó a coexistir un mundo tecnocrático que centró sus esfuerzos en categorizar y dimensionar a la pobreza y proponer modelos de intervención, que en la práctica poco y nada diferían del comunitarismo socio-educativo.

Las políticas focalizadas que se implementarán como dogma en la década del '90 cristalizarán una programación social que recorta a las poblaciones pobres en sus territorios y devuelve a la microparticipación las voces de los "beneficiarios".

Las democracias que se instalan a partir de la década de los '80 se enfrentan con los nuevos escenarios del ajuste económico. La constitución de ciudadanía a través de la integración de vastos sectores de la población es el mayor problema a enfrentar, dentro de un esquema mercado céntrico, que expulsa del trabajo y de la educación a vastos sectores de la población.

Mientras que algunas víctimas del ajuste aparecen en la escena pública con el soporte massmediático, a través de protestas, demandas y movilizaciones, la resolución de los problemas de los pobres y las propuestas participativas de los programas siguen recluidas en un espacio de interacción restringida, hegemonizado por la agenda estatal.

CAPÍTULO 2

La participación entre las tensiones de fin de siglo

Devolviendo la iniciativa a la sociedad y la "autarquía" a los pobres. (Generar sus propios recursos, resolver sus propios problemas.)

En la década del '80 comienza a desmontarse el Estado de Bienestar. Se quiebra un modelo de acumulación, distribución y consumo del producto social, que simultáneamente tensiona y pone en crisis el estilo de gestión estatal y transforma la estructura de la sociedad, coincidente con la etapa de democratización de buena parte de los países de América latina.

Ya es un lugar común afirmar que en este fin de milenio están cambiando los paradigmas y escenarios políticos y culturales a nivel mundial, impactando con su abanico de particularidades en los países de la región.

Sin entrar a profundizar en dicha temática y solamente para contextuar este capítulo, se pueden relevar algunos procesos político-sociales significativos de esta etapa, llamada de "modernización de ruptura": se consolidan los regímenes democrático-liberales, hay mayores espacios para la sociedad civil y a la vez que se valoriza el pluralismo, se reivindica fuertemente el individualismo competitivo.

En este plano, se estaría transitando por un pasaje desde un viejo "modelo de acción colectiva revolucionaria", de corte ideológico, heroico y totalizante hacia una política que acepta el carácter incierto, ambivalente y limitado de la acción social (García Delgado, 1995).

Según este autor, el eje del cambio del nuevo patrón de relaciones estado-sociedad, que está en la base de estas transformaciones, puede sintetizarse en tres atributos:

- Mayor determinación de lo económico sobre lo político y social;
- de lo transnacional sobre lo nacional;
- de lo individual sobre lo colectivo.

En este marco, las tensiones que aparecen más fuertes y condicionantes de la participación social en los tiempos de la democracia son: eficiencia-equidad, crecimiento-empleo e inclusión-exclusión. En particular, este último binomio tiene una relación directa con la participación ciudadana.

En medio de estas tensiones, surcadas por la crisis de representatividad política y la devaluación del papel del Estado, se ha redescubierto a la sociedad civil. Este "redescubrimiento" incluye al sector empresarial y al no lucrativo, compuesto por una gran variedad de organizaciones (fundaciones, ONGs, asociaciones comunitarias). Como se verá más adelante, esta aproximación a las organizaciones sociales, en el caso de los programas para los "necesitados" es, en muchos casos, más una cooptación gubernamental de organizaciones urgidas de recursos económicos, que un estilo asociativo para problematizar y resolver constantemente los desafíos de la pobreza.

Las políticas de ajuste que vienen implementándose ,dejan grandes contingentes de población excluidos del producto social y de las decisiones políticas.

Simultáneamente, mientras se desdibujan identidades colectivas en el marco de procesos de desintegración social, coexisten respuestas adaptativas a la vez que innovadoras de los sectores populares frente a la crisis.

Emergen nuevos actores de la política social, quienes tienen que "hacerse cargo" de su situación de desventaja frente t– una oferta pública que reduce su agenda de intervención.

Como se ha visto en el recorrido histórico, la proliferación de proyectos "participativos" fue posible, sobre todo desde el sector público, en un contexto en el que el estado tenía capacidad distributiva y en el que la matriz de relaciones entre el estado, el sistema político y la sociedad civil se caracterizó por una "suerte de fusión entre estos tres elementos, ya fuera como imbricación entre alguno de ellos, ya fuera subordinando los unos a los otros, ya fuera suprimiendo algunos" (carretón, 1995).

Los años '90 encuentra a los países de América latina desplegando una política social compensatoria, subordinada a las demandas de la modernización económica y, en particular, del equilibrio fiscal. Descentralización, localización y privatización como transferencia de responsabilidades de la sociedad civil aparecen como los nuevos paradigmas, atados a fuertes condicionamientos de los organismos internacionales que proveen el financiamiento.

También se producen cambios en la cultura política:

se va transitando progresivamente desde un modelo que identificaba democracia con participación de masas y fuertes liderazgos (del tipo nacionalista-popular), hacia otro que reivindica un estilo de democracia liberal y representativa.

"Si en el formato anterior la democracia fue asimilada a los conceptos de distribución, participación e igualdad, con fuerte contenido de poder popular, en el nuevo adquiere el sentido de procedimiento, de representación y de libertad." (García Delgado, 1996)

Ello no significa que no persista en el imaginario social la idea de democracia, asociada a un principio ético de integración y participación social, situación que está presente como telón de fondo y que aporta a la contradicción entre creencias, discursos y prácticas.

Paralelamente, en el escenario estatal del ajuste, pareceria que pobreza y participación de los pobres en proyectos conforman un binomio residual desvinculado de la lógica de la modernización. Los sectores influyentes "negocian", "concertar", "pactan". Para los pobres, la participación puertas adentro de sus comunidades.

La semántica de los decisores y operadores de la política social ha incorporado las nuevas perspectivas de la valorización de la sociedad civil, la ciudadanía social y la promoción de los derechos como marco referencia) para la fundamentación de los programas y proyectos. Sin embargo, las convocatorias de participación a los pobres, las prácticas y las metodologías que las sustentan están muy lejos de responder a esa esfera de universalidad que conllevan los derechos, al menos en sus dimensiones de conocimiento, defensa, reivindicación individual y colectiva y generación de nuevos derechos.

Esta brecha es más visible en tanto los sistemas de integración social por excelencia, como la educación y el trabajo, vía inserción en el mercado, ya no cumplen una función inclusiva.

En décadas anteriores, la concepción de la participación "comunitaria", el proceso educativo que implicaba y su consecuente apelación a las resistencias al cambio, eran congruentes con una perspectiva macro del progreso ilimitado y del papel del Estado como agente distributivo e integrador. En todo caso, la participación de los más necesitados aparecía como un tránsito para el acceso final a ciertos bienes y servicios y para la obtención de destrezas organizativas y de gestión, en un escenario que aseguraba la esperanza de movilidad social. El fin de siglo encuentra a estos escenarios cada vez más restringidos y a los sistemas integradores más segmentados y excluyentes.[12]

En este contexto, aunque se hayan erradicado las definiciones de participación pasadas de moda, la orientación y las prácticas propuestas por los programas sociales siguen reduciéndola dentro de ámbitos territoriales micro, acotando los temas/problemas de los pobres y las ofertas vigentes. Paralelamente intentan escindir en estas poblaciones la esfera

de la satisfacción de sus necesidades puntuales, del campo político de la reivindicación de los derechos.

Cualquier proceso participativo, en el que la acción colectiva trascienda la demanda particularista de bienes y servicios, es vivida por los operadores de las políticas sociales como un cuestionamiento al modelo de gestión vigente. Este fenómeno de "miedo a la participación" es tan viejo como los conflictos en las relaciones de poder, aunque adquiere una connotación visiblemente paradójica en el campo de los programas sociales que persistentemente la proclaman, contradicción que resulta sumamente expresiva no solamente en esquemas autoritarios, sino también en sistemas democráticos en los que prevalece el clientelismo político y social.

En democracias con "ciudadanía de baja intensidad",[13] los más pobres resuelven sus necesidades básicas en forma cada vez más dependiente del Estado Asistencial. Es el estado quien construye hegemónicamente las ofertas y demandas y los procesos y alcances participativos de los programas. Es decir, el estado sigue siendo el agente distributivo central de los dos tipos de bienes más escasos para los excluidos: satisfactores tangibles y poder (al menos micro-poder).

En efecto, el modelo "estadocéntrico" denostado en todos los campos, sigue cada vez más vigente en el área de las políticas asistenciales y promocionales.

En relación con el poder, éste es otorgado a líderes locales, mujeres promotoras o asociaciones a las que se les transfieren recursos y se les asignan papeles en el esquema de reparto. Estas atribuciones legitiman y brindan a grupos y personas identidad social, autoestima y una sensación de "pertenencia" a un sistema de reconocimiento social más amplio o a una red de lealtades.

Como lo planteaba Pizzorno en los '70, existe un tipo de participación "civil" que es la expresión de solidaridades que se forman en torno a intereses privados y que "reciben una apreciación positiva del sistema dominante".

Esencialmente esta participación "se lleva a cabo con Vistas a una confirmación de la estructura social existente, aunque no excluye la acción de modificación y corrección del funcionamiento del sistema". "Una amplia difusión de este tipo de participación indica un alto grado de integración entre sociedad civil y estado, ausencia de polarización social en la política y una débil incidencia de los partidos de masas." (Pizzorno, 1976)

No está de más aclarar que los modelos de participación "socialmente aceptables", que se despliegan en esferas localistas (generalmente barriales), a la manera de "solidaridades próximas", pueden resultar altamente positivos para los grupos beneficiarios tanto en el plano de la satisfacción de ciertas demandas y necesidades, como en el de la construcción de identidades individuales y colectivas. En ocasiones y a pesar de los objetivos de control social que animan a los agentes convocantes, estas modalidades acotadas de participación pueden transformarse en acciones colectivas con mayor capacidad de agregar intereses y (le demandar espacios decisorios más estratégicos.

Estos temas serán retomados más adelante, cuando se avance en la identificación de los modelos de participación.

12. Puede señalarse que se asiste a una pérdida del ideario de inclusión social que caracterizó al Estado de Bienestar aún en su manifestaciones más imperfectas. La crisis del Estado de Bienestar en la región implica la desarticulación de los elementos que definían esa dinámica incluyente y la estimulación de fuerzas que apuntan en un sentido contrario. Se trataría de la imposición de un nuevo régimen que simboliza un ideario diferente: uno de exclusión social. Desde esta óptica la pobreza y el desempleo son los síntomas más evidentes de la dinámica excluyente." (Lo Vuolo, Rubén, "A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano", en Rubén Lo Vuolo, Alberto Barbeito y otros, Contra la exclusión, la propuesta del Ingreso Ciudadano, CIEPP Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1996.)

13. Guillermo O'Donnell habla de países con ciudadanía de baja intensidad, caracterizando a aquellos cuyo grado de "democraticidad" es relativo, según los grados existentes de justicia e igualdad. "Así, varias formas de discriminación, la pobreza generalizada y su correlato -una extrema disparidad en la distribución de los recursos (no sólo económicos)- van de la mano con baja intensidad de la ciudadanía." En "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", Desarrollo Económico, vol. nº 33, 130, 1993.

2.1. El "estado del arte" de la participación
¿Perversiones o posibilidades?

En esta parte del trabajo, se caracterizarán los modos más arquetípicos de operar las políticas y programas participativos en los actuales escenarios, presentando cinco tipos de participación que no sólo no son excluyentes, sino muchas veces complementarios y mutuamente reforzadores.

Se han exagerado ciertos rasgos en la descripción de cada una de las caracterizaciones que siguen, porque se pretende que esta reconstrucción encienda un foco de atención y reflexión en torno de algunas propuestas, a veces ingenuamente adoptadas por funcionarios, programadores y trabajadores sociales y otras veces no tan ingenuamente por quienes pretenden instalar un "sentido común legitimador" (Hinkelammert, 1986).

2.1.1. La participación para la sobrevivencia

Bajo el paradigma casi incuestionado de la "autogestión", se privilegia la idea de que los grupos en desventaja, solos o con el apoyo de organizaciones privadas y/o públicas, son capaces de generar recursos físicos, económicos y organizacionales. Subyace la idea de una vuelta al estado subsidiario en su mínima expresión.

A la vez ésta es la lógica de muchas agencias de financiamiento que aportan recursos a ONGs, mediadoras entre los grupos de base y los fondos donados, constituyendo una "cadena de la ayuda" (Organismos Internacionales de financiamiento-Estado-ONGs - Grupos pobres) que obtendría su éxito en el logro de la comunidad autogestionaria.

Frente a crisis profundas de las economías nacionales, como lo fue el fenómeno hiperinflacionario desatado en la Argentina a mediados de 1989, emergieron algunas manifestaciones de los grupos más afectados, como saqueos a los supermercados y proliferación de ollas y comedores populares. Esto generó un doble fenómeno: por un lado, quedó expuesta la capacidad de los sectores populares para articular respuestas solidarias que paliaran la crisis, que en algunos casos significaron el surgimiento o la consolidación de modalidades innovadoras de acción colectiva. Por el otro, se instaló en las instituciones públicas y privadas de ayuda la "cultura de la emergencia" que, además de consolidar el modelo asistencial, fortaleció la creencia en la autogestión de los pobres en torno a la subsistencia, acompañada, en todo caso por la provisión pública y/o privada, de insumos elementales.

La crisis, de esta forma, sería administrada socialmente por los sectores que la padecen en sus aspectos más crudos, nucleados en general en torno a necesidades alimentarias.

Los gobiernos centrales, provinciales y/o locales instrumentaron, a la luz de la "emergencia social", programas de carácter "participativo", a través de la transferencia de recursos (cheques o alimentos), promoviendo y apoyando formas de organización comunitaria de socialización del trabajo (compras, reparto de alimentos, cocina y atención de comedores, etcétera).

En la medida en que las formas de interacción social que genera la relación entre estas necesidades y respuestas particularistas sean asumidas y legitimadas como "la participación posible y realista" en el actual contexto socioeconómico, se corren riesgos de desactivar el proceso de demanda social más calificada frente al estado y a otras instancias de poder.

Otro de los riesgos es la tendencia a convertir en una suerte de "modelo alternativo" a estrategias de sobrevivencia del sector informal, sin indagar si aquello que aparece como creatividad de los grupos, son respuestas coyunturales defensivas ante una experiencia traumática común.

Esta participación para la sobrevivencia podría comenzar a superar su carácter restringido y marginal en tanto deje de ser idealizada por técnicos y funcionarios, intentando potenciar en algunas de estas experiencias los gérmenes de relaciones sociales efectivamente novedosas que - puedan contener. También aquí se corren riesgos de generalizaciones apresuradas que

nuevamente realimenten el asistencialismo bajo el discurso de la autonomía de los grupos pobres.

2.1.2. La participación localista

En los últimos años y desde vertientes teórico-ideológicas diversas y aun enfrentadas, la dimensión "local", como contrapuesta a su noción correlativa de "lo global" (Arocena, 1988), es objeto de numerosas reflexiones y debates, que a su vez generan propuestas de estrategias y políticas vinculadas especialmente al desarrollo y a la acción social territorial.

Asociado a ello, y sustentando una posición crítica al excesivo centralismo propio de las estructuras políticoadministrativas de los países latinoamericanos, los temas de la descentralización y el papel del municipio son visualizados por distintas corrientes como instrumentos e instancias para promover el desarrollo local.

Las más progresistas (Borja, 1987; Rondinelli, 1981; Filgueira, 1985), quizás ante la pérdida de referentes institucionales globales, al desencanto frente a los modelos totalizantes y a la otrora idea rectora de "proyecto nacional", proponen al espacio local como ámbito de realización de la democracia, en general argumentando las posibilidades que encierra como viabilizador de formas de concertación social y de mecanismos de desburocratización.

Estos autores asocian la descentralización con un proceso de progresiva incorporación de los sectores excluidos —¿marginados y con un mayor control y participación popular en la actuación de las administraciones públicas (Borja, 1987).

En general estos abordajes se inscriben en la discusión de una reforma del estado basada en el aumento de la injerencia y el cambio del estilo de participación de la sociedad en la trama pública (Arocena, 1988).

Algunas posiciones críticas en relación con estos supuestos, como las de De Mattos y Coraggio, entre otros, señalan que es cuestionable que la descentralización sea realmente efectiva para lograr estos objetivos, sin desmedro de que pueda ocasionar resultados favorables a ciertas comunidades locales.

El argumento central de ambos parte del reconocimiento del avance del capitalismo en nuestros países y de la consecuente transectorialización y transregionalización de las inversiones, lo que indica que los procesos relevantes de acumulación en cada ámbito nacional han comenzado a estar protagonizados por grupos económicos que despliegan sus acciones desbordando sus límites sectoriales y/o territoriales iniciales.

Se estaría dando un "proceso de desarraigo territorial" en el cual el capital pierde paulatinamente su sentido de pertenencia local. Este condicionamiento estructural relativiza el discurso que sostiene que la descentralización por sí misma, contribuye a que se produzcan "transformaciones socioeconómicas de tendencia igualitaria" o "crecimiento con equidad" en las colectividades locales.

"Es irreal considerar las relaciones interpersonales sin mediaciones del mercado y de la política y separadas de la totalidad social, en un mundo donde los medios nos homogeneizan a escala intercontinental y las tecnologías no son resultado de procesos controlables por los actores locales y las fuerzas económicas y políticas que condicionan nuestra vida cotidiana no son locales sino mundiales o por lo menos nacionales" (Coraggio, 1988).

En relación directa con el tema de la participación social, estos debates invitan a recolocarla en un espacio que incorpora las tensiones propias de las dos posturas descritas (que pueden simplificarse como optimistas y escépticas), en términos de la relación desarrollo local-democracia.

Efectivamente, podría afirmarse que el escenario local contiene todas las potencialidades para ejercer formas institucionales de gobierno con participación ciudadana (en un plano más macro) y todas las restricciones que conlleva identificar Desarrollo Local cuando no es más que la reducción de las poblaciones pobres a sus propios barrios (en las intervenciones micro).

Por otra parte, y considerando estas supuestas tensiones entre lo micro y lo macro, entre lo "global" y lo "singular", ¿puede hablarse de formas institucionales y representativas de participación a nivel macro, desarticuladas de modalidades de participación de la gente en torno a intereses particulares que hacen a su bienestar inmediato (la educación de sus hijos, el agua potable, la vivienda, etcétera)?

Si bien las posiciones escépticas alertan adecuadamente sobre el peligro de la idealización de la vida cotidiana y _munitaria, es difícil imaginar una institucionalidad democrática sin una "continuidad necesaria entre el lenguaje (discursos, significados, sentidos), la vida cotidiana y la vida política y esto exige un sustrato de experiencias adquiridas en los lugares donde se vive, se trabaja, se estudia" (Nun, 1987).

Pero volviendo a la gestión actual de los programas y proyectos autodenominados participativos, no son estos últimos los argumentos que los sustentan, ni tampoco suelen diseñarse en el marco de una estrategia que apunte a articular el mundo de las necesidades "de la proximidad" con el de la integración de demandas en el nivel político-institucional.

Más bien, en forma implícita, parecería que el modo de intervención en los "territorios" de la pobreza asumiera formas clientelares y asistenciales de regulación y control comunitario. "La movilización de las fuerzas locales con el fin de encontrar soluciones in situ favorece el riesgo de repliegue dentro del barrio, en tanto que numerosos parámetros, sobre todo en materia de empleo, escapan a ese nivel" (Prévot Schapira, 1996).[14]

Desde el polo institucional, por otra parte, las instancias de representación de la sociedad civil a nivel municipal que hoy se promueven con status constitucional en muchos países (consejos de políticas sociales, comités intersectoriales, etcétera) frecuentemente asumen formas ritualistas y escasamente inclusivas de los sectores de menores recursos. Así, por ejemplo, la participación formalizada en el gobierno local se asocia a una modalidad de convocatoria, bastante generalizada, a organizaciones intermedias (promoviendo tanto la creación como el fortalecimiento de las existentes) que entrarían en una suerte de sociedad con el municipio, regida por criterios cuasi empresariales, en general para la provisión de bienes de consumo colectivo.

En este caso, quedan afuera de los acuerdos aquellos sectores sociales que no tienen recursos para aportar y cuyas reivindicaciones poco interesan a los sectores más solventes, ellos "participarán" en proyectos en los que aportarán mano de obra para el mejoramiento del barrio y así serán los "protagonistas" del bienestar de su vida cotidiana.

Retomando la afirmación acerca de la viabilidad del desarrollo de experiencias participativas en los espacios locales y la consecuente necesidad de "desterritorializar" la pobreza y experimentar formas de intervención real de los ciudadanos en la gestión gubernamental, es necesario reivindicar modalidades de participación que involucren una vinculación orgánica entre estructuras de gestión sociogubernamentales y prácticas democráticas descentralizadas y articuladas entre sí- en torno a intereses específicos.

La activación de estos movimientos de participación ascendente y descendente (Bobbio, 1984)[15] puede superar las deformaciones del formalismo y burocratización de ciertos arreglos organizacionales vacíos de representación[16] y del encierro territorial de los que no tienen voz. El prerrequisito es la construcción colectiva y progresiva de la viabilidad técnico-política de las propuestas. Es una opción no sólo ideológica y conceptual sino también metodológica y de formación intencional de todos los actores en el ejercicio de liderazgos democráticos.

14. "No se apuesta la instauración de formas de distribución (y transferencia, según las autoras) entre los diferentes territorios ni estructuras de solidaridad entre las comunas; por el contrario, la reorganización planeada por las provincias se inscribe en la lógica del 'divide y vencerás', basada en los localismos y los particularismos de los territorios." Marie France Prévot Schapira. "Las políticas de lucha contra la pobreza en la periferia de Buenos Aires, 1984-1994". En Revista Mexicana de Sociología. vol. 5, n 2, 1996

15. La distinción que entra en juego ya no es aquella entre pocos o de pocos sino aquella entre poder ascendente y poder descendente. La democracia moderna nació como método de legitimación y control de las decisiones políticas en sentido estricto, o de gobierno propiamente dicho, tanto en

2.1.3. Neobeneficencia participativa

A partir de argumentos que ponen el acento en la actual crisis fiscal del estado, de la cual se desprende la necesidad de reducir el gasto social, surge el nuevo paradigma de la focalización (targetting). La propuesta de políticas y programas orientados a grupos focales se asocia en general, a una crítica a la prestación universal de servicios.

Esta prioridad en la atención de los grupos vulnerables se operacionaliza a través de la creación de Fondos de Desarrollo o programas similares con financiamiento externo, que en general funcionan al margen de las estructuras sectoriales clásicas.

Básicamente la perspectiva de la focalización supone concentrar los recursos de la política social en los grupos caracterizados como "vulnerables".

Si bien tiene legitimidad la preocupación por refinar los diagnósticos y la caracterización de las poblaciones que requieren mayor urgencia en la atención (niños de 0-5 años, mujeres embarazadas, barrios carenciados), la construcción de estos grupos objetivos desde los espacios técnico-institucionales conlleva algunas limitaciones y peligros.

Por un lado, esta identificación de categorías técnicas cristaliza situaciones de pobreza que son en realidad muy complejas, heterogéneas y de fronteras difusas.

Por otra parte, las propuestas de focalización parecen ignorar la multicausalidad del fenómeno de la pobreza. Cada vez se articulan menos con dimensiones que contemplen la necesidad de tomar medidas en el campo de la política económica (ingreso, empleo, estructura de la propiedad, estructura tributaria) y del mercado (fijación de algunos precios), para combatir sus causas (Sojo, 1990).

El sujeto de la focalización es percibido desde su situación de grupo carente de servicios, más que desde su posición en las relaciones económicas y políticas.

Los diagnósticos en los cuales se basa el diseño de los programas focalizados no expresan dinámicamente el cuadro de interacciones sociales, económicas y políticas de estos grupos, con lo cual no permiten definir con precisión ni las metas ni los recursos ni los programas en que se expresan las políticas públicas (Franco, 1988). Esto no es sólo un problema de definición técnica, en tanto la interpretación de la realidad es en sí misma un proceso político en el cual toman parte no sólo los expertos sobre la base de su conocimiento particular y orientación valorativa, sino también otros actores de la escena pública (organismos internacionales, partidos políticos, iglesias, etcétera) (Offe, 1995).

El uso del término "neobeneficencia" (Isuani, 1990) hace referencia al criterio residual y claramente restringido que la propuesta actual sostiene para la atención de los más pobres, reflejado entre otras cuestiones, en el "achicamiento de la agenda" de programas para pobres, en la yuxtaposición de proyectos para una misma población, en la baja calidad de la oferta de bienes y servicios a la que accede las poblaciones pobres, y la atomización de los recursos financieros a través de múltiples iniciativas desarticuladas. De ahí que el autor citado exprese que las políticas de focalización "atienden con muy poquito a pocos".

Sin duda, deben definirse criterios de selectividad para cubrir algunas necesidades básicas que hacen a la sobrevivencia. "Mientras que, por ejemplo, las políticas alimentarias pueden y deben ser focalizados en aquella población que precisa los alimentos, la atención a la salud debe ser para todos e implica trabajar sobre la estructura de la salud pública y la seguridad social" (Bustelo e Isuani, 1991).

nional como local, donde el individuo es tomado en consideración en su papel general de ciudadano y no en la multiplicidad de sus papeles específicos de feligreses de una iglesia, de trabajador, de estudiante, de soldado, de consumidor, de enfermo, etcétera. Bobbio, N.: El futuro de la Democracia, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

16. El criterio de representación es fundamental, no sólo en su referencia a los aspectos procesales de la toma de decisiones colectiva, sino valores y prácticas democráticas desplegadas en la "unidad barrio" y en las instancias políticas de mayor agregación (Juntas Interbarriales, Comités de Salud, Consejos Municipales).

Difícilmente un encuadre de políticas con estas características, que segmenta a la población en categorías de necesidades y carencias particulares, pueda propiciar más que declarativamente la promoción de la participación social. Los individuos y grupos pobres construidos desde la racionalidad técnica como "beneficiarios" a partir de carencias específicas, se colocan en espacios reales y simbólicos de participación reducidos al campo acotado y predefinido por el déficit (juntarse para dar de comer, para construir obras de infraestructura, para capacitarse para la atención de los niños). Este es un tema complejo, porque aquí se juegan tanto las percepciones subjetivas que cada individuo tiene con relación a la posición que ocupa en el sistema de relaciones sociales, como el balance que las personas o grupos "focalizados" realizan de los costos y beneficios que acarrea "salirse" de su categoría de beneficiario.

Por último, la focalización a ultranza deja expuesta la desintegración de la trama social. En este punto vale la pena cerrar estas reflexiones citando a Claus Offe (1995):

> Cuanto más especializadas se vuelven las políticas sociales en términos de categorías sociales y categorías de necesidades, más tienden a socavar aquella parte del apoyo público que se deriva del cálculo de probabilidad del interés propio de cada uno. Cuanto más individualizadas se vuelven las estructuras sociales, cuanto más difieren los modos de vida y cuanto más fragmentados son los actores colectivos, menores son las razones para que los individuos se vean a sí mismos como pertenecientes a una determinada categoría social con una comunidad compartida de destinos y riesgos socio-económicos, y mayores razones tendrán los hacedores de política social para "focalizar" programas en las siempre estrechas categorías sociales y categorías de necesidad.

A la vez que se incrementa geométricamente la dependencia de los beneficiarios (asistencial y clientelar) con el estado y/o las organizaciones no gubernamentales de apoyo.

2.1.4. La participación privatizada

Este punto se concentra fundamentalmente en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, representadas por el denominado Tercer Sector, Sector Independiente o No Gubernamental, frente a la comprobación de que en el actual contexto de políticas gubernamentales compensatorias, las organizaciones de la sociedad civil hoy parecen ser "redescubiertas" por el Estado, para establecer con ellas una suerte de sociedad para la acción social.

En un documento que analiza esta temática en el marco de la actual redocción del papel y funciones sociales del Estado, Eduardo Bustelo expresa:

> Es importante destacar que, en el caso de los organismos no gubernamentales, las transferencias (de los gastos) se concentrarían principalmente -aunque no exclusivamente- sobre servicios sociales especialmente destinados a servir a los sectores de bajos ingresos en los que es casi imposible "recuperar costos" y/o en servicios de un elevado costo por beneficiario (por ejemplo: pacientes crónicos, discapacitados, menores abandonados, etc.). En los casos de servicios a sectores de ingresos medios y altos, la idea predominante es la de la privatización.[17]

Existe una encendida polémica acerca de las diversas ideologías y racionalidades que fundamentan esta revalorización de la sociedad civil. Ellas se despliegan desde críticas a la lógica subyacente de privatización de lo social como consecuencia del desmantelamiento de los Estados de Bienestar, hasta valorizaciones acerca del potencial social de las organizaciones para realizar acciones de bien común, activar la participación y promover actitudes democráticas y solidarias.

17. Bustelo, Eduardo. "El Abrazo". Encuentros, Revista de la facultad de Ciencias Económicas-UBA, año 3, nº 9, diciembre de 1995.

Instituto Nacional de las Mujeres

Cualquiera que sea el partido que se tome frente a estas perspectivas, lo que si se constata en la realidad es que hoy, en medio de sistemas democráticos de economía abierta, resulta inviable encarar políticas o programas sociales sin asumir un "modelo mixto" de trabajo entre el estado y sus servicios, el sector no gubernamental, las organizaciones comunitarias, actores del mundo académico, empresario, de la comunicación social, y del que podríamos llamar sector informal, constituido por la familia y las redes de parentesco y vecindad.

Pero este sistema "deseable" se despliega en un escenario en el que las organizaciones no gubernamentales ven restringidos sus presupuestos para funcionamiento, en especial por pérdida de acceso al financiamiento externo de las agencias de cooperación para el desarrollo.

Por lo tanto, se conforma un binomio integrado por un Estado que las identifica como reaseguro de eficiencia y eficacia y por organizaciones que encuentran en éste casi la única fuente de recursos y la posibilidad de brindar servicios continuadamente a su población-objetivo. Así, se instaura una relación, cuya lectura desde la "historia oficial" de las mismas ONGs y del sector gubernamental se traduciría en:

a) La emergencia de un modelo de relación más "instrumental y profesionalizado", sostenido por criterios de eficiencia y eficacia, que ubicaría teóricamente a los dos sujetos de la ecuación en una cierta igualdad de intereses y poder para negociar.

b) Aun cuando las organizaciones sean convocadas "de a una", tendrían mayores grados de libertad para colocar remas, para poner en escala su experiencia, para operar como consultoras especializadas y definir con autonomía las tecnologías sociales a adoptar.

c) El Estado, a su vez, avanzaría hacia modalidades mixtas en la gestión de las políticas públicas, reservándose roles de financiamiento y control e incrementando su capacidad analítica para sistematizar una programación de acciones cada vez más articuladas, costo-eficaces y de mayor impacto en los que menos tienen.

Si bien estos criterios pueden ser poco discutibles en términos ideales, por lo que operan como discurso circulante en el campo de las políticas sociales, lo que importa (como en todo proceso de concertación entre distintos actores) es el grado real de paridad que se establece en las relaciones, la legitimidad y representatividad de los actores que "pactan" y el estilo de vínculo que se instala -a modo de reglas del juego- para procesar, acordar y ejecutar decisiones consensuadas. Esto, sin dejar de considerar cuáles son los criterios utilizados para seleccionar a las organizaciones-socios.

Es precisamente acerca de los "cómo" se desarrolla esta proclamada articulación entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales donde se pretende ubicar estas reflexiones.

Las relaciones entre ambos actores no irrumpen como novedad en estos nuevos escenarios. Aunque desplegada bajo un discurso con menor carga pluralista que el actual, la vida conyugal entre el estado y el tercer sector no es reciente. De hecho siempre las llamadas áreas sociales del Estado fueron referentes de las demandas asistenciales y de los procesos participativos liderados por distintas asociaciones, al actuar las primeras como organizadoras de los mecanismos de control político-institucional y cultural establecidos para las organizaciones de la sociedad civil.

Pero a medida que el Estado se reduce progresivamente y que las organizaciones de masa partidarias y sectoriales entran en crisis a la par que se producen las reformas en el aparato estatal (privatizaciones, desregulación, racionalización), se van modificando los canales de formación y transmisión de demandas. Así es como el estado asistencial va distribuyendo sus recursos a actores sociales cada vez más heterogéneos y disgregados, constituyendo mecanismos de relación que avanzaron desde el asistencialismo, como modo de reparto clásico (caritativo o tecnocrático) a formas de clientelismo que asumen estilos cada vez más personalistas y ejecutivistas.

Contribuye a fortalecer y condicionar estas tendencias el considerable incremento de proyectos con financiamiento externo al estilo de Fondos Sociales, que proclaman insistentemente que las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y asistenciales que operan territorialmente deberían ser constituidas como actores relevantes por parte del estado para la ejecución de programas sociales.

Nunca como ahora los organismos internacionales de cooperación (entre otros el BID, el Banco Mundial), tras un discurso que denuncia la ineficacia e ineficiencia de los aparatos estatales para la gestión de la acción social, otorgan a estas organizaciones un papel excluyente en la operación de los programas sociales. Se les adjudica también, el papel de "auditores sociales", en tanto serían los agentes más confiables para controlar el uso de los recursos y evaluar la "satisfacción de los usuarios".

Entonces ¿el "encantamiento" del Estado con las ONGs estaría construyendo un nuevo contrato de política social? ¿Este estilo de vínculo, que parece perfilarse como básicamente clientelar, es un tipo de participación no moderno -pero el único posible- del universo no gubernamental en las políticas de desarrollo social?

A continuación se desarrollarán algunos argumentos que intentan desentrañar estas y otras cuestiones referidas al nuevo "matrimonio turbulento" entre el estado y las ONGs.

a) Acerca de la independencia y capacidad de las organizaciones para problematizar los temas sociales.

En los años '60 y '70, la gama de proyectos que se apoyaban desde un Estado de Bienestar con más recursos financieros daba cuenta de necesidades más diversas de las poblaciones pobres, tales como infraestructura urbana, equipamiento comunitario, escuelas, vivienda social, proyectos productivos, comedores escolares, capacitación laboral, etcétera.

Posteriormente, desde el sector gubernamental orientado a la asistencia y promoción de los pobres, se produjo un vaciamiento de los temas que se constituían en líneas de apoyo financiero, a la par que los organismos de cooperación internacionales fijaban agendas temáticas cada vez más cerradas, para canalizar los recursos financieros.

Efectivamente, en un marco de reducción del gasto social y de sucesivos cambios en el diseño estructural de los sectores, el peso de los programas de infraestructura urbana, por ejemplo, disminuyó notablemente, colocándose como eje de las políticas asistenciales a los programas alimentarios o tematizando cuestiones o poblaciones que los organismos financieros internacionales priorizaban (jóvenes, mujeres).

En consonancia con esto, las organizaciones no gubernamentales comenzaron a definir sus demandas de acuerdo con la oferta estatal, achicando la gama de problemas a cubrir y reformulando sus objetivos Y actividades con las bases. Aun empobrecido, el Estado siguió modelando las relaciones con las instituciones sociales, siendo las únicas demandas procesables, al decir de Calderón y dos Santos, "aquellas cuya satisfacción es posible en los más rigurosos marcos del sistema". [18]

Los gobiernos democráticos, frente a las nuevas reestructuraciones, sólo pudieron desplegar un "clientelismo tradicional de pocos recursos", achicándose la gama de temas de la agenda de la promoción y la asistencia social. A la par que, sobre todo las asociaciones vecinales disminuyeron su capacidad de presión y negociación, comenzando un retroceso a las prácticas más expresivas de prebendismos y personalismos político-partidarios. De todas maneras, en los primeros tramos de la democracia, las organizaciones demostraron mayor capacidad de articulación y presión, si no para imponer nuevas problemáticas para su tratamiento, al menos para impulsar modalidades más innovadoras para resolver temas priorizados. En 1991 se constituye, en la Argentina, el Primer Foro Nacional de ONGs, cuyos propósitos atendían no sólo a crear un espacio de articulación y debate entre ellas,

18. Calderón, Fernando Y dos Santos, Mario: Sociedades sin atajos, Buenos aires, Paidós, 1995.

sino también para contar con un marco común que les permitiera vincularse con el Estado democrático, conservando su misión de "conciencia social" para asegurar la politización de la pobreza. [19]

El caso del Movimiento para el Hábitat en la República Argentina, que aglutinó ONGs y grupos de base, es un ejemplo de impacto en las políticas públicas para definir operatorias de vivienda adecuadas a las necesidades y posibilidades de los sectores más pobres.

Cabe aclarar que no se hace referencia aquí a los múltiples movimientos sociales entre los que pueden destacarse los que surgieron para defensa y promoción de derechos, como el caso del Movimiento Nacional de Niños y Niñas de la calle de Brasil, creado en 1985, que, a la vez de movilizar a la población infantil y a numerosas asociaciones de la sociedad civil brasileña, apunta a la creación de políticas públicas y de modalidades de gestión institucional participativas. El caso de este tipo de movimientos o movilizaciones populares en torno a temas como la justicia, derechos de minorías o poblaciones específicas, su permanencia y sustentabilidad y su impacto en la agenda política y social merecen un marco de análisis diferente del de los programas y proyectos "participativos" destinados a los más pobres.

b) Acerca del modelo de interacción Estado-organizaciones.

En oportunidad de la conformación del Foro de ONGs, ya mencionado, se expresaba:

"La relación de las ONGs con el estado debe plantearse, en lo posible, desde un marco institucional. Se comprueba que un número importante de experiencias colaborativas ha surgido como fruto de relaciones personales, buena voluntad de un funcionario, más que como producto de relaciones estructurales. En ese sentido el Foro es un paso importante para institucionalizar la relación."

Las organizaciones comprendían hasta ese momento que el aislamiento institucional y la falta de proyectos conjuntos las colocaban en una posición vulnerable a una cooptación estatal que les asignaba el papel de meros contratistas de proyectos preestablecidos.

Confirmando estas prevenciones, se instala en el aparato estatal y en las ONGs un modelo de interacción particularista (una ONG-un sector gubernamental) tras el argumento de compartir la estrategia de atención a los pobres, bajo el supuesto de constituir un reaseguro en la llegada de los recursos a los beneficiarios. El Estado nacional recela de los Estados provinciales y éste de los municipales, y apela a organizaciones con cierta cobertura en las zonas más pobres, quienes, a cambio de recursos y reconocimiento, serían los agentes capacitados para "dar de comer", "cuidar niños", y contribuir a legitimar una agenda social rutinizada y con pocos proyectos innovadores.

Varios factores de distinto orden contribuyen a modelar este estilo de relación con clara preeminencia del sector gubernamental frente a las ONGs.

Entre ellos pueden citarse: un clima socio-cultural de des-solidarización generalizada que fragiliza las modalidades más inclusivas de demandas de intereses colectivos, la excesiva fragmentación y desarticulación de los programas estatales, la descentralización y focalización en poblaciones cada vez más específicas, la convocatoria individualizada a organizaciones, basada en criterios político-partidarios y/o de confianza en los antecedentes técnicos, la necesidad de ejecutar los fondos nacionales e internacionales en tiempos perentorios. A ello se suma, la crisis de financiamiento externo que enfrentan las ONGs y la paulatina dilución de su misión de denuncia y del papel de voceros de la inequidad social.

19. Entre los lineamientos establecidos por el Foro, se señalan: "Un enfoque asumió una posición de indiferencia frente al gobierno, pues las ONGs pueden hacer visible lo que para el gobierno es invisible. Deben promover la articulación constante, condicionada a la actitud del gobierno y hacer extensible esta articulación a los distintos sectores de la sociedad... Debe evitarse que las ONGs sean usadas como intermediadores casi bancarios". Informe final del Primer Foro Nacional de ONGs, 15 y 16 de noviembre de 1991, Buenos Aires.

Esta fragmentación institucional se mueve en un contexto de problemas estructurales con fuertes desigualdades en la distribución del ingreso y del acceso al mercado laboral, lo cual recorta, una vez más, la política económica de la política social, dejando pocos espacios para que las organizaciones agreguen demandas significativas del mundo de la pobreza.

De ahí la debilidad de las instancias colectivas que se proponían como más inclusivas de organizaciones, como el Foro y otras iniciativas de redes, la vulnerabilidad de las alianzas estratégicas entre sectores populares y ONGs para el diseño de políticas y la actitud de dependencia hacia el estado proveedor.

En este sentido, esta forma de interacción asume características típicas del clientelismo. Este supone un vínculo desigual entre quien distribuye y quien recibe recursos, bienes o servicios, propio también del asistencialismo.

Pero además implica la presencia de una combinación peculiar de desigualdad y asimetría de poder con una aparente solidaridad mutua en términos de identidad personal y sentimientos y obligaciones interpersonales. Este modelo de relación clientelar refiere sobre todo a la presencia de una norma de reciprocidad, una serie de significados compartidos que sostengan las acciones de intercambio.[28] Hoy más que nunca, estos significados compartidos adquieren la forma de una suerte de "sentido común legitimador": un discurso público, una cierta racionalización circulante, un conjunto de reglas no escritas, que permiten que ambos actores se reconozcan como protagonistas de un espacio de relaciones igualitarias y compartidas en la esfera utilitaria (costos y beneficios) y en la esfera simbólica (valores e interpretaciones sociales).

Es en este escenario donde relaciones personales y jerarquías logran desempeñar la función de canales simulados para la participación, la competencia y la obtención de recursos. Y es también allí donde las díadas patrón cliente sostienen a este clientelismo de los '90 como un sistema privatizado de dominación, tal como lo define Guillermo O'Donnell, que anquila la dimensión de lo público.

Así, la pauta de relacionamiento estado-sociedad civil se arma en torno a circuitos de poder privatizados: desde el estado, bajo el personalismo tecnificado o no y bajo la sobrepolitización de los apoyos asistenciales, y desde las organizaciones a partir del poder de negociación e influencia de sus dirigentes.

Si las desigualdades sociales son crecientes podría pronosticarse un futuro de colonización recíproca entre aparatos estatales y ONGs, donde siempre estarían mejor posicionadas las instituciones con mayor capacidad de gestión, las que tienen apoyo político y/o las más profesionalizadas. Siguiendo a Castells (1986) se beneficiarán aquellos que puedan combinar conocimientos personales con modernización tecnológica con lo cual se acentuaría aún más la tendencia a reforzar la "desinstitucionalización" y desmovilización de lo social.

Cuesta pensar que un Estado que define los patrones de exclusión-inclusión de las organizaciones civiles al mercado asistencial pueda promover formas articuladas y concertadas (por lo tanto, conflictivas) de definición y rediseño de políticas sociales. Cuesta también pensar que las organizaciones, que deciden tomar parte en ese intercambio, trasciendan la obtención de bienes y servicios materiales y apuesten al desarrollo de una participación popular más ampliada y promotora de derechos o a resultados en el largo plazo de fomento y consolidación organizativa de las poblaciones.

2.1.5. La participación "enredada"

La perspectiva "comunitarista" sigue todavía iluminando gran parte de las orientaciones y metodologías participativas de los programas y proyectos operados por el Estado y por las

28. Sobre diferentes conceptos de clientelismo, ver "La doble vida del 'clientelismo político'" de Javier Auyero, en Revista Sociedad, Universidad de Buenos Aires, 1996.

ONGs, proponiendo modelos que valorizan las relaciones primarias, el microespacio geográfico, los lazos emocionales y la sublimación del particularismo.

Se podría pensar que este enfoque operativo prevalece, en tanto constituye una suerte de recurso funcional, que intenta reconciliar artificialmente la heterogeneidad y fragmentación de la sociedad a nivel macro con la consolidación de vínculos solidarios en los espacios menos agregados de la acción social.

Esta visión intenta también preservar nostálgicamente el ideal participativo de la influencia de las corrientes más individualistas de la época que, recubiertas por el concepto ambiguo de posmodernismo, reclaman mayores espacios de libertad para el individuo, atando el desarrollo de la ciudadanía a cada "performance" particular y no a la suerte de actores colectivos.

El comunitarismo, con su fe en el activismo microsocial, no constituye una alternativa que dé respuesta a las paradojas de los tiempos que corren. Estas últimas combinan, por un lado, el abandono de la noción de sujeto histórico de cambio (las clases, los movimientos sociales) con la emergencia de actores que se manifiestan en torno a intereses concretos e instrumentales y, por el otro, la búsqueda de mayor autonomía, libertad individual y capacidad competitiva, con el valor que adquieren las interacciones múltiples en un mundo globalizado y con alta complejidad organizativa.

R. Martínez Nogueira (1995), en un trabajo en el que problematiza estas cuestiones, otorga a la participación social de los tiempos que corren, los siguientes atributos:

> Específica: como contraposición a genérica. La participación se desencadena en torno a cuestiones concretas, inmediatas o que afectan a valores a los que se le otorga una posición elevada en la jerarquía ética.
>
> Cognitivamente orientada: es una participación que no afecta la totalidad de la vida del individuo y, por lo tanto, los elementos expresivos en ella volcados enfrentan los límites impuestos por la racionalidad de la acción y por el carácter instrumental de ésta.
>
> Circunstanciada: no es una participación que se precipite en torno a cuestiones de alto nivel de generalidad, con proyección temporal a largo plazo o con eventuales resultados de carácter difuso. Por el contrario es una participación convocada tras objetivos concretos, fácilmente visualizables y apropiables, dirigida a provocar decisiones o cambios de comportamiento en otros actores claramente identificados.
>
> Estratégica: implica que se da en el marco de una distribución dada de poder, a la que se atiende a través de la búsqueda de acuerdos y la conformación de alianzas tras intereses compartidos, aun cuando éstos sean sólo circunstanciales.

Si esto es así ¿sostener el modelo comunitarista "localizado" sin apuntar a los planos más generales de la acción social es la única propuesta participativa para los pobres?

Los atributos que se señalaron son constatables en la realidad. Convive junto a ellos la escasa representatividad de los partidos políticos como espacios de participación pública por excelencia.

Pero el reconocimiento de estas características no conlleva la creencia en la homogeneización de intereses y valores ni en la unificación de proyectos de futuro a escala barrial o de pequeño grupo, que subyace a la perspectiva comunitarista. Las personas no se definen sólo en tanto miembros de una comunidad: un hombre o una mujer pueden ser jóvenes, jefes de familia, desocupados, interesados en tener una vivienda propia, militantes de un partido político, socios del club deportivo. Las categorías socio-ocupacionales dejaron de constituirse en ejes identificatorios. Los sujetos están divididos en múltiples pertenencias y en múltiples exclusiones e integran lo que ha dado en llamarse "sociedades de uso particular" (Rosanvallon, 1996). Las acciones proactivas o defensivas pueden desplegarse en todos o en algunos de los campos de interés y son éstos los que ponen en juego la identidad de los actores en cualquier acción colectiva con cierto horizonte temporal.

Frente a las limitaciones constatadas por estas formas tradicionales de concebir la participación como instrumento de cambio, surge la red como propuesta (estrategia) definida

como una modalidad de participación que integra las dimensiones micro y macro, subjetivas y colectivas, y produce niveles más agregados de interacción social y mayor impacto en la agenda pública. Las redes de organizaciones, grupos y personas son percibidas como ámbitos de articulación social horizontales, superadores de modelos organizativos jerárquicos y burocratizados.

Cada red respeta la identidad individual de las personas-organizaciones miembros, y a la vez nuclea intereses compartidos tras objetivos consensuados de transformación social.

"Cuanto más densa sea la trama de redes sociales, cuanto más articuladas estén, la sociedad tendrá mayor capacidad para respetar las diferencias, para acceder al reconocimiento mutuo, para desplegar la solidaridad y para evitar la acumulación disruptiva de problemas. Es, por lo tanto, estratégica para la sociedad y para la estabilización de la convivencia" (Martínez Nogueira, 1990.)

Esta nueva creencia en la formación de redes es sumamente valiosa en tanto no se la mistifique y vacíe de contenido, utilizándola como una nueva manera de designar a todo conjunto de organizaciones que se aglutinan, en general para acceder a las actuales operatorias de financiamiento que propone el estado y las agencias internacionales. Esta no constituye una motivación menor, pero confisca las verdaderas potencialidades de las redes como instrumentos de integración social y canales para una participación más ampliada.

Pensar y actuar en términos de redes implica definir nuevos modelos institucionales de coordinación horizontal, que no se expongan a dominaciones burocráticas y centralizadas de grupos o personas. Esta no es tarea fácil, ya que mientras las propuestas de redes se desparraman en América latina, las exigencias del financiamiento y la cooperación suelen obligar a las organizaciones miembro a colocarse un "corsé" legal y asociativo, en el que se repiten viejas modalidades jerárquicas de gestión de formas asociativas tradicionales.

La red es, sobre todo, un espacio y una práctica social novedosa.

Encontrar el equilibrio entre la necesaria institucionalización del conjunto y la innovación organizativa que asegure una participación igualitaria y eficaz de las partes, sin que cada una de ellas pierda su identidad, implica un desafío para el que no existe suficiente desarrollo del debate conceptual y del pensamiento organizacional y gerencial en el campo no gubernamental.

Por otra parte, las redes no pueden ser constituidas con

carácter polivalente en un mundo donde, como se dijo, las interacciones sociales se arman y desarman en torno a valores, intereses y necesidades específicas. Por ello, las redes deben especializarse en temáticas, aportes de sus miembros y propósitos con distintos horizontes temporales.

No existe el "todos para todo"; ésta sería una ilusión de homogeneidad tan irreal como la que bosqueja el comunitarismo.

2.1.6. La participación gerencial

En medio de los procesos de reestructuración económica de los países centrales y de la región, que, entre otros postulados, aluden a la adopción de criterios propios del mercado en las actividades productivas y de servicios, ha surgido fuertemente el paradigma de la "Gerencia Social", que pone su acento en la necesidad de redefinir, también para las organizaciones de la sociedad civil, sus perfiles y estrategias para asegurar una mayor eficiencia y eficacia en sus intervenciones.

Así, para potenciar la efectividad e impacto de los proyectos sociales, la consigna supone que las organizaciones no gubernamentales y de base que los promueven, deben "instrumentarse" con habilidades de conducción (negociación, creatividad, liderazgo, team building o formación de equipos, etcétera) y con capacidades organizacionales (planeamiento participativo, tejido de alianzas y redes, found raising o recolección de fondos, capacidad de influenciar políticas, de evaluar procesos y resultados, etcétera).

Estas propuestas se basan en el reconocimiento de las violentas mudanzas de los escenarios sociales, políticos y económicos, que exigen a los dirigentes y miembros de las organizaciones de la sociedad civil una creciente capacidad de lectura, de creación de estrategias innovadoras y flexibilidad en sus operaciones. Se convoca a estas formas asociativas a tener una actitud abierta para captar nuevos desarrollos que provengan de saberes o campos extraños al de la práctica cotidiana, en particular del mundo empresarial.

Las organizaciones comunitarias y de desarrollo social han incorporado estos nuevos discursos, y muchas de ellas han sido sujeto (y objeto) de actividades de capacitación y asistencia técnica en esas materias, promovidas en ocasiones por las propias agencias de financiamiento o instituciones donatarias que exigen a sus "socios" o beneficiarios el cumplimiento de resultados técnicamente evaluables y costo eficaces.

No se pone en duda la necesidad de que el universo organizacional de la acción social adquiera las competencias básicas que aseguren gestiones y productos relevantes y demostrables. También es importante que las asociaciones de la sociedad civil cuenten con una mayor capacidad analítica del contexto más amplio y fortalezcan su presencia en procesos de negociación con múltiples actores con recursos de poder.

Lo que debe ser objeto de reflexión es la incorporación acrítica de modelos conceptuales y tecnológicos devenidos de orientaciones y campos de trabajo, cuyas lógicas de acción difieren -y son a veces contrapuestas- con las de organizaciones que no obedecen solamente a racionalidades instrumentales y de incremento de las ganancias.

Implementar proyectos con protagonismo popular y satisfacer demandas de poblaciones es una opción política y valorativa, ubicada en un eje cualitativamente superador del altruismo y la entrega (aunque éstos estén presentes en los miembros de los grupos) y ajeno a la racionalidad de las relaciones mercado-cliente.

La búsqueda de "calidad" en los servicios destinados a los que menos tienen se vincula directamente a la dimensión de la igualdad y la ciudadanía y poco tiene que ver con las técnicas de marketing social que relevan las preferencias de los "usuarios".

Por otra parte, en organizaciones horizontales, en las que a la vez los miembros son participantes de los proyectos, el sentido organizacional supera la enunciación formal de objetivos y sus actividades no sólo responden a la lógica utilitaria de satisfacer necesidades específicas. Son, a la vez, ocasiones para la reafirmación de la identidad y autoestima y generadoras de interacciones múltiples y de ejercicio democrático, que tienen eficacia en sí mismas para la vida cotidiana de sus miembros, acompañando a los resultados que se logren (Martínez Nogueira, 1995).

La dimensión simbólica de los procesos de esta naturaleza y el carácter político de la participación son ingredientes centrales para rediseñar las propuestas de la llamada "gerencia social". Los conflictos interactorales que generan las intervenciones en las áreas de pobreza crítica y los balances de costos y beneficios propios de la arena de las políticas sociales, no pueden ser tratados desde perspectivas y recetas del universo de los "negocios".

Corolario o "Lo pequeño no siempre es hermoso"

A modo de resumen, pueden identificarse algunos vectores que atraviesan los arquetipos de la participación social descritos más arriba. En última instancia éstos se refieren a la forma en que los actores que diseñan y operan las políticas públicas orientadas a los pobres construyen ideológica y operativamente el concepto de participación. Esta construcción comprende una definición de los pobres y de la pobreza, y de los espacios y alcances de la participación social.

En este sentido algunos de los ejes recurrentes son:

- La población en situación de pobreza es "fragmentada", según problemas específicos y grupos etarios:

- La agenda de propuestas dirigidas a estas poblaciones se reduce progresivamente.
- El confinamiento a territorios y a problemas (necesidades) sienta las bases para los modelos de intervención "participativos".
- El corpus teórico y tecnológico moderniza su discurso, pero no su práctica.
- La desarticulación al interior y entre organizaciones no gubernamentales y grupos de base inhibe la acción colectiva.

Como se señaló reiteradamente, la dependencia en la provisión de recursos y servicios por parte de los grupos pobres y de las organizaciones no gubernamentales con relación al Estado, marca las fronteras en el alcance de las transformaciones y del impacto de la participación en la esfera institucional. En este campo sigue prevaleciendo la cultura delegativa hacia el estado y las formas de relación directa entre éste y otros agentes sociales, vía demandas que no atraviesan procesos de agregación, racionalización y politización.

Pobreza, participación e instituciones de la política social conforman entonces un "territorio virtual" en el cual, tal como se señaló en el arquetipo de la "participación privatizada", se instaura un sistema de intercambios y controles recíprocos que, a la vez que diluye la diversidad que trae cada individuo y cada grupo poblacionel, construye un espacio cerrado con reglas del juego de conveniencia mutua y significados compartidos. Un espacio sordo a las demandas civiles que no tutela el Estado y que interpelan al sistema vigente, ocupando el universo mass-mediático (como los cortes de ruta de desocupados, movilizaciones por la justicia, etcétera).

Las "participaciones de la pobreza" circulan en un camino paralelo al que transitan los acontecimientos significativos de la vida política y económica. Su alcance y grado de impacto dependen en general de la voluntad de los gobernantes, que promueven o apoyan objetivos de organización de la población, con fines de propia legitimación o como sustentación de sus orientaciones políticas.[21]

Ello no significa, como se dijo, que en este territorio de "lo poco para pocos" no puedan lograrse algunos resultados significativos en materia de prácticas democráticas de participación, además de representar las vías funcionales para la obtención de recursos.

En este sentido, debe recordarse que la actual gravitación de los temas relacionados con el municipio y el poder local se originó en muchos casos a partir del surgimiento de movimientos reivindicativos barriales, su crecimiento en capacidad de convocatoria y el posterior desarrollo de nuevos conflictos asociados a la cuestión urbana. Numerosos grupos de base han superado también el encierro "monádico" (sin ventanas), apuntando a formas asociativas que lograron conmover a las estructuras y a las políticas de las administraciones locales y, como se dijo, están naciendo experimentos interesantes de gestiones asociadas, "parcerías" y modalidades de cogobiernos con formas diversas de participación ciudadana.

Estas iniciativas, de por sí valiosas, son escasamente evaluadas con las preguntas: ¿Quiénes participan y quiénes deciden quiénes participan? ¿En qué se participa? ¿Quiénes representan a los pobres en las instancias colectivas? ¿Cómo se procesan los disensos? ¿Qué realidad social e institucional se modifica o reformula a partir de estos esquemas asociativos?[22]

21. Lívia Di Tómasi: "o Movimento de Defesa dos direitos da criança e do adolescente" (tesis), Brasil, 1995.

22. Según Norberto Bobbio: "Cuando se desea conocer si se ha dado un aumento de democracia en un determinado país se debería investigar no si aumentó el número de quienes tienen derecho a participar en las decisiones que les atañen, sino los espacios en los que se puede ejercer ese derecho". El futuro de la democracia, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Existen pocas respuestas a estas cuestiones que deberían profundizarse. Lo que aquí se quiere poner en evidencia al presentar los rasgos más recurrentes de la participación que proclaman muchos proyectos sociales, es su carácter de "reducto", su dependencia de la agenda estatal y su impacto acotado a solidaridades restringidas. Una suerte de círculo vicioso de procedimientos repetidos que anclan en la subjetividad de los grupos pobres, porque efectivamente brindan y promueven espacios para la "voz" de la gente, voz que no traspasa los límites pactados, pero que ofrece las gratificaciones del "sentirse parte" de algo, en un mundo que achica progresivamente alternativas y horizontes de cambio real para quienes desarrollan su vida en la lucha por la sobrevivencia.[23]

Por ello la capacidad de organización y el altruismo, en lugar de ser valores a desarrollar y promover a escala ciudadana, terminan siendo justificatorios -permanentemente ponderados- de los "aprendizajes sociales de los marginados" o, peor aún, se visualizan las actitudes de "ayuda mutua" como cualidades, casi fenotípicas, de la "cultura de la pobreza".

Incorporando en el diseño de los proyectos sociales las preguntas planteadas más arriba, éstos pueden contener ámbitos de participación cuando la cooptación de los pobres no aparece estructurada en forma de dispositivos que coarten autoritariamente el conflicto o la demanda colectiva más calificada.

Dice Alain Touraine que "la debilidad principal de la democracia en los países occidentales es la despolitización de los problemas sociales, la que se explica ante todo por la debilidad del pensamiento político y el compromiso de los partidos con análisis y soluciones que ya no corresponden a las situaciones actuales".[24]

La participación que no ingrese progresivamente a la esfera política seguirá siendo una participación "mínima" de los pobres y en algunos casos -siempre que no se manipule- constituirá un ejercicio deliberativo para el tratamiento de cuestiones sociales y el contexto de posibilidad para la emergencia de liderazgos democráticos.

Lo pequeño no siempre es hermoso. No lo es, en tanto la inclusión social quede reducida a los que más tienen y el resto siga contenido en participaciones compensatorias a nivel de "comunidades" sólo existentes en la imaginación de los programadores sociales.

23. Cabe aquí traer a colación el conocido trabajo de Albert Hirschman acerca de los conceptos de voice (voz) y exit (salida). Dice el autor que "en instituciones permeables a la producción de cambios por la voz de sus miembros, la opción por quedarse y entablar una acción reivindicativa interna es mayor que en instituciones donde a la voz le está vedado su lugar real". En estos últimos casos se elige la opción de exit. Hirschman, Albert: Exit, Voice and Loyalty, Harvard University Press, Cambridge, 1970. Se podrían resignificar estas ideas bajo la hipótesis de que los grupos en situación de desventaja encuentran en estos proyectos participativos, la única opción de protagonismo -aunque sea limitada- en asuntos que les conciernen y que les ofrecen ámbitos de sociabilidad, identidad, lealtades internas y vinculaciones con sectores de poder, además del acceso a bienes esenciales y a la capacidad de gestión para involucrar a familias enteras en el mercado asistencial, especialmente el de los alimentos.Por ello, ¿a quién le conviene la opción de salida?

24. Touraine, Alain: *¿Qué es la democracia?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995.

Cubierta de Gustavo Macri
Motivo de tapa tomado de The Haymakers, óleo sobre madera,
de Peter Brueghel, 1565

1ª edición, 1998

Impreso en la Argentina. Printed in Argentina
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

© Copyright de todas las ediciones

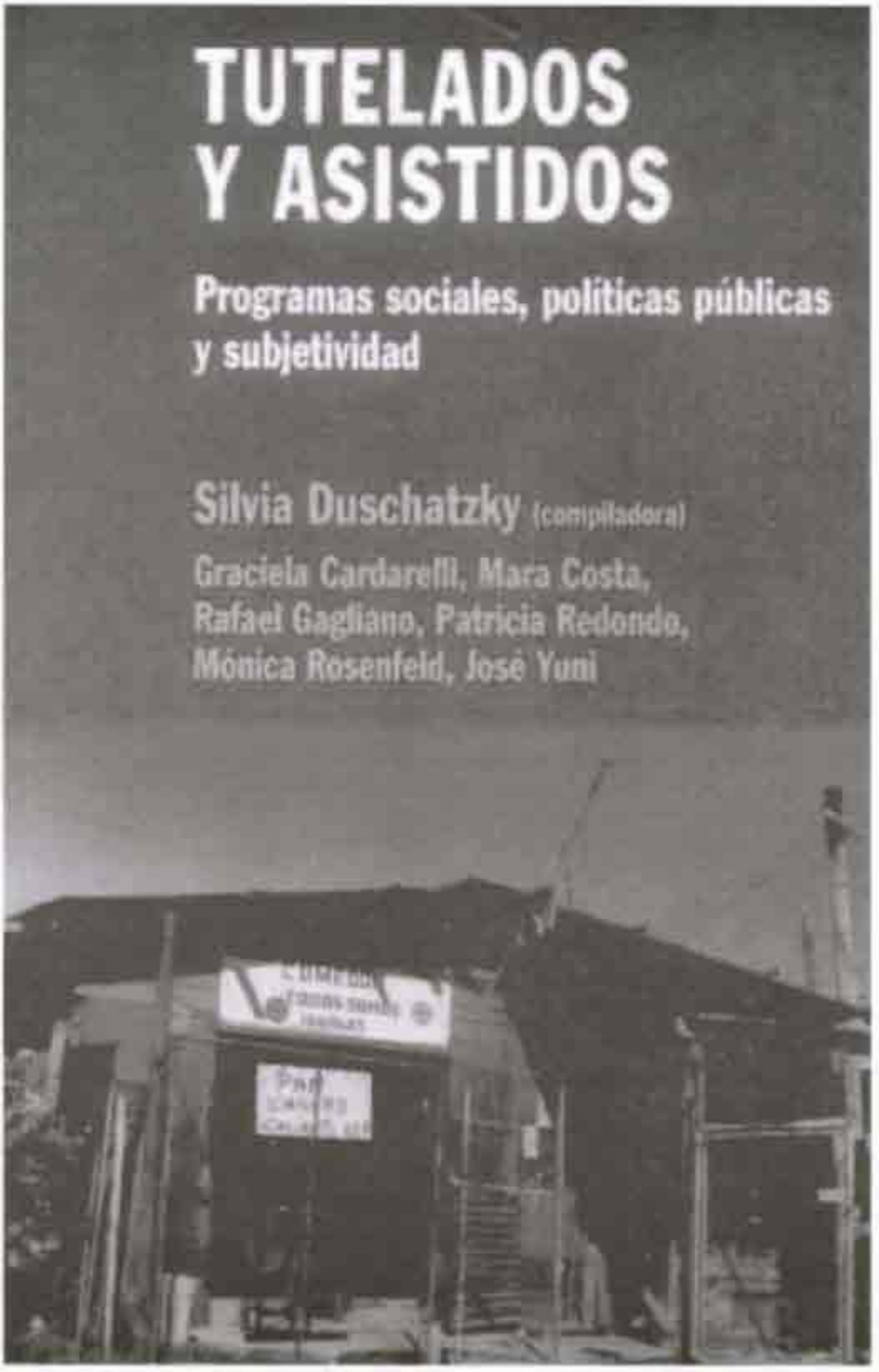
Editorial Paidós SAICF
Defensa 599, Buenos Aires

Ediciones Paidós Ibérica SA
Mariano Cubí 92, Barcelona

Editorial Paidós Mexicana SA
Rubén Darío 118, México D. F.

La reproducción total o parcial de este libro, en cualquier forma que sea, idéntica o modificada, escrita a máquina, por el sistema "multigraph", mimeógrafo, impreso, por fotocopia, fotodoplicación, etc., no autorizada por los editores, viola derechos reservados. Cualquier utilización debe ser previamente solicitada.

ISBN 950-12-4502-0


TUTELADOS
Y ASISTIDOS
Programas sociales, políticas públicas
y subjetividad
Silvia Duschatzky (compiladora)
Graciela Cardarelli, Mara Costa,
Rafael Gagliano, Patricia Redondo,
Mónica Rosenfeld, José Yuni

CAPÍTULO 1
Con las mejores intenciones
Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales.

Graciela Cardarelli
Mónica Rosenfeld

La inquietante experiencia de verse excluido, no sólo de las opiniones sino de toda la experiencia vital de un gran número de nuestros contemporáneos, es una de las características y paradojas de las sociedades democráticas modernas. La preocupación por la masiva, obstinada y exasperante otredad de los otros, ocupa el centro de las reflexiones de este trabajo.

HIRSDCHMAN, 1991

Introducción

En los tiempos que corren se asiste a un achicamiento de la agenda de la política social y se enfatiza como objetivo excluyente "atender las situaciones de pobreza extrema; abandonando así otros objetivos como la reducción de la incertidumbre, la distribución progresiva delos ingresos, la movilidad social" (Lo Vuelo y Barbeito,1999)

Estos enunciados y prácticas suponen la fragmentación misma de la cotidianidad de la población destinataria y la construcción de modalidades de subjetivación legitimante que no reconocen ideas y/o propuestas alternativas diferentes de las que postula la agenda de los programas para pobres. La segmentación de las necesidades de los "grupos objetivo" y la consecuente multiplicación, dispersión y superposición tic programas y proyectos del Estado y de las organizaciones no gubernamentales se transforma en su efecto inevitable.

Con las mejores intenciones y capturando las dimensiones de los problemas sociales que la política económica permite generosamente apropiar, los programas y proyectos sociales se han subsumido mayoritariamente en los aspectos psicosociales de la pobreza (o de la indiferencia), construyendo una perspectiva valorativa centrada en la solidaridad entre pares y en la elevación

de la "autoestima", Esto recuerda los viejos paradigmas en los que el desafío de la modernidad consistía en caminar las conductas "tradicionales" de los marginados porque operaban como escollos al progreso ilimitado (Cardarelli y Rosenfeld)

Actualmente, en el marco de gobiernos democráticos el avance del conocimiento sobre las situaciones de pobreza y la profesionalización de la temática aportan un discurso valorativo y técnico mas sofisticado. Es impensable que no figure en la retórica de las políticas sociales, sea cual fuere la escala de impacto del programa o proyecto que se postule, la direccionalidad hacia la "construcción de una ciudadanía plena".

Esta "plenitud" de la ciudadanía no es tal. Tiene como características, entre otras, la pasividad, la recreación de un tipo de subjetividad que se rige desde la lógica del instante (Fernandez, 1993 y de las expectativas recortadas.

Puede pensarse que todo programa o proyecto constituye un conjunto de instrumentos que operan e implementan distintos modelos imaginados que atienden a la ciudadanía. Pero el uso y abuso del término y su carácter meramente declarativo lleva a interrogarse acerca de cómo y en qué medida estos "modelos" difusamente propuestos ponen en juego los criterios de inclusión social que subyacen tras estos programas, la concepción del "otro" en situación de desventaja que sostienen los programadores sociales y, fundamentalmente, los códigos de relación que conforman el modelo legitimado de vínculo entre el Estado y sus "usuarios", modelo que cristaliza identidades que ya no se definen por la pertenencia de clase.

Estas identidades nuevas/no tan nuevas son -para este documento— las de los agentes sociales. Líderes y animadores comunitarios, madres cuidadoras, organizaciones de la sociedad civil son los actores privilegiados para "resolver, apoyar, incentivar" la participación comunitaria como eje para la resolución de las "necesidades sentidas". Pequeños proyectos productivos, letrinas, centros comunitarios, centros infantiles, etcétera, descansan para su implementación en un conjunto de "pobres especiales" capacitados y apoyados por el Estado, organismos no gubernamentales u organismos internacionales, para cruzar el puente de la marginalidad a la pobreza digna, siempre bajo las premisas de la solidaridad entre iguales.

La importancia otorgada a los agentes sociales se enmarca en los "signos de los tiempos". La movilización social ya no es el eje de las políticas participativas, ni siquiera desde el discurso. La participación es hoy "representación" despersonalizada a través de las numerosas mediaciones entre la gente y el Estado. Los agentes sociales son entonces "representantes" necesarios de la población objetivo, más allá de las bases sobre las que se funda su representatividad, que pueden ser múltiples, legítimas y/o basadas en cooptaciones y/o cálculos de interés. Los programas sociales también necesitan de representantes -o delegados-, aunque no tengan demasiado en cuenta el grado de democratización de los procesos de selección y promoción de estos dentro de la dinámica de los barrios y las comunidades.

En este sentido, si bien los programas a los que se alude en este trabajo tienen referencias concretas a proyectos que se implementan desde el Estado nacional argentino, son demostrativos de las lógicas que subyacen bajo las políticas compensatorias que recorren América latina, con fuerte influencia de los organismos bilaterales de cooperación. Así, comparten una misma concepción y construcción de la alteridad "pobre" y una misma prioridad en las acciones basadas en el "incremento del capital humano".[1]

Estas construcciones se han colocado en el corazón del imaginario social sobre la pobreza y sus instrumentos, constituyendo en ese universo representaciones cristalizadas y legitimadas de las jerarquías, los estilos de dominación y los conflictos que se despliegan en el escenario de actuación de los programas. Cada actor, cada agente social tiene su lugar, su identidad y su razón de ser, se comparten valores, se modelan conductas individuales y

---

[1] "Más allá de que la preocupación del Banco Mundial esté en la solidez de las operaciones de los préstamos que realiza a los países y en el cumplimiento de ciertas pautas de funcionamiento estructural de la sociedad, puede identificarse su visión de la pobreza tanto en los arreglos que promueva como en los criterios de evaluación que utiliza. En estos elementos es fácil reconocer que prevalecen ciertos presupuestos propios de la economía del bienestar y la teoría del capital humano". El BM prevé, para la reducción de la pobreza, una estrategia de crecimiento económico y una de servicios básicos para los pobres: "Por lo tanto una aproximación comprensiva de la pobreza incluye transferencias bien focalizadas y redes de seguridad para implementar la estrategia básica" (Banco Mundial, 1991, en Bombarolo, 1998).

colectivas. Las formas simbólicas conforman un campo común en donde se articulan las imágenes, las ideas y las acciones.

Siguiendo esta línea, para el presente trabajo, los proyectos y programas que "descansan" para su implementación en la figura de los agentes sociales se constituyen en dispositivos políticos y sociales, que producen una forma de *tratamiento* de los grupos pobres -atributos y reglas de juego naturalizadas- que impactan en la subjetividad de todos los actores involucrados. Estos programas y más allá de los resultados que obtienen, se sitúan en los que se podría llamar el "espacio formativo" de la población a la que se orientan.

Las autoras están directamente implicadas en estas reflexiones como programadoras sociales, consultoras y responsables de proyectos. La actitud autocrítica es la que sustenta el trabajo, se trata de compartir los equívocos, los errores y, a veces, la desesperación por ser parte de la obstinada otredad de los otros y la corresponsabilidad en la construcción del discurso circulante.

1. La sociedad civil

Los enfoques actuales de política social, asociados al modelo de democracias con economías abiertas, suponen una reestructuración político-institucional y programática, cuyos ejes fundamentales son el paso del "universalismo" a la focalización y la priorización de políticas compensatorias. En este escenario se propicia un estilo de relaciones entre el Estado y la sociedad civil que intenta constituir una suerte de *Welfare mix*. Ello implica que distintos actores -sector público, organizaciones no gubernamentales y referentes de las comunidades sumergidas gestión en cooperativamente la satisfacción de necesidades sociales.

Estas formas asociativas no son nuevas. Según cuáles hayan sido los escenarios sociopolíticos y económicos de las últimas décadas, la relación entre el sector del gobierno "dedicado a los pobres" [2] y las organizaciones de la sociedad civil (antes instituciones intermedias u ONG) atravesó por

[2] Este sector estatal de la pobreza se fue conformando progresivamente a la manera de "gobierno paralelo" y residual, en el que se refugiaron las "políticas blandas" asistenciales y promocionales no cubiertas por los sectores clásicos de la política social.

distintos estilos de interacción[3]. A medida que el Estado se reduce progresivamente y que las organizaciones partidarias y sectoriales entran en crisis a la par que se producen las reformas en el aparato estatal (privatizaciones, desregulación, racionalización), se van modificando los canales de formación y transmisión de demandas. Así es como el Estado "asistencial" va distribuyendo sus recursos a actores de la sociedad civil cada vez más heterogéneos y disgregados, constituyendo mecanismos de relación que avanzaron desde el asistencialismo clásico a formas de clientelismo que combinan personalismo con tecnocracia.

Debe reconocerse asimismo que el Estado siempre actuó en el área social como organizador de los mecanismos de control político institucional y cultural establecidos para los actores de la sociedad civil y sus organizaciones.

Por otra parte, la progresiva legitimidad que adquiere en las políticas su orientación al "fortalecimiento de la sociedad civil" se fundamenta en que esta sería el ámbito de actuación más cercano al individuo en su carácter de ciudadano. En la comunidad política y técnica de los programadores sociales existe un consenso tácito sobre este tema.[4]

Lo interesante y paradójico que trae la posmodernidad es que entre quienes postulan el protagonismo de la sociedad civil coexisten tanto los partidarios del "Estado mínimo" como los que procuran un mayor control a la discrecionalidad de los funcionarios gubernamentales, quienes propugnan una comunidad solidaria, o quienes asimilan directamente sociedad civil a sociedad de mercado, quienes pretenden aggiornar la acción caritativa y

---

[3] Estos modelos de interacción y los actores que la constituyen están desarrollados en Cardarelli y Rosenfeld (1997).

[4] En el documento de Cicorges y Paiuk (1998), en el marco de una interesante investigación evaluativa aplicada a cinco municipios, se explicita: "Desde el Programa se propone enriquecer la noción de ciudadano, que implica no sólo el reconocimiento de la igualdad, sino también muchos aspectos relacionados con el ser y el tener de los hombres, es decir con la oportunidad de desarrollar sus capacidades y acceder socialmente a la producción de recursos (económicos, sociales y culturales)". Bajo este marco de referencia de la "ciudadanía" y apelando a Amartya Sen, se elaboró el marco de referencia de la evaluación del Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (Buenos Aires, 1998).

quienes intentan generar nuevas experiencias de promoción y desarrollo social.

Al respecto, Norbert Lechner (1999) expresa:

Sociedad Civil es como muchos conceptos venerables, un término ambiguo, de connotaciones muy diferentes y de carácter polémico, que sirve más que nada para señalar una problemática. Precisamente la ambivalencia del término hace a su eficacia política pues permite invocarla sin precisar qué se entiende por sociedad civil.

Este autor desarrolla la interpretación del término en América latina, donde se manifiestan dos contextos principales de significación: *la sociedad civil en contraposición al litado autoritario* y *la sociedad civil en referencia a la sociedad de mercado* (Lechner, 1996). Sintéticamente en el primer caso, la demanda a la sociedad civil expresa una motivación antiautoritaria que, desde una perspectiva neoliberal, visualiza en toda acción estatal una interferencia indebida en el libre juego de las fuerzas sociales. Desde otra perspectiva, más ligada a la tradición marxista, el fortalecimiento de la sociedad civil apunta a una repolitización de la sociedad, emancipada de la tutela estatal.

Lechner advierte que en ambos planteos la motivación antiautoritaria puede desembocar en un ataque a la institucionalidad democrática, especialmente al sistema de partidos. "Fácilmente el elogio al ciudadano abstracto desemboca en la apología del libre mercado", en tanto se identificaría a la sociedad civil con un orden autorregulado.

El segundo punto de referencia para la invocación de la sociedad civil es la sociedad de mercado. También en este caso se sobreponen concepciones contradictorias.

Por un lado implica que la libertad del ciudadano se funda en la libertad del mercado y, por lo tanto, existe una intencionalidad de despolitizar la vida social. Pero desde otra concepción, la invocación a la sociedad civil apunta a la defensa de las formas de organización social y de las identidades colectivas amenazadas por la creciente mercantilización de las relaciones sociales. Este pensamiento idealiza a las distintas modalidades de acción colectiva como formas de autodeterminación democrática, sin advertir que en ellas pueden subsistir relaciones autoritario-clientelísticas, muy distantes del

asociacionismo igualitario que, según Tocqueville, hacía de la sociedad civil el fundamento de la democracia estadounidense.

En este marco de la reconstitución de la matriz de relación entre el Estado y la sociedad civil, en los sectores de gobierno dedicados a los pobres, la apelación al "fortalecimiento de la sociedad civil" no escapa a las ambigüedades señaladas. A la vez que se "reproducen" simultáneamente estas diversas concepciones, se "produce" un sistema propio de orientaciones valorativas, normativas y de propuestas. Estas se materializan en programas que revitalizan el protagonismo de las personas y los grupos excluidos en la mejora de la calidad de vida de sus "comunidades", contribuyendo a la construcción de promotores sociales, a los que "se les asigna un nombre" (organizaciones, líderes, animadores) que los legitima especialmente en el contexto de las interacciones con el Estado (local, nacional).

Siguiendo a Lechner, las sociedades de los hombres y mujeres pobres, organizados o no en su categoría de agentes sociales y fortaleciendo sus capacidades –hoy también llamadas "habilidades para la vida"-, podrían "superar la asfixia que provoca el Estado y el egoísmo que gobierna el mercado" (Martínez Nogueira, 1996).

De hecho, en los programas sociales para pobres se expresa claramente la polisemia del término "sociedad civil". Independientemente de las fundamentaciones teóricas a las que se apele, la sociedad civil es homologada a los grupos que se encuentran en las comunidades, entendidas como conjuntos de personas "que comparten una historia, conocimientos, tradiciones, costumbres y también problemas y necesidades. Mantienen relaciones entre sí, se reconocen pertenecientes a una misma identidad y pueden realizar actividades conjuntas". En estas comunidades, las instituciones y organizaciones son:

> [...] comisión vecinal, comisiones de trabajo comunitario, sociedades de fomento, bibliotecas, clubes, partidos políticos y grupos más pequeños como las familias. [...] Todos estos grupos forman la SOCIEDAD CIVIL: personas con derechos y obligaciones, es decir ciudadanos, y organizaciones con reconocimiento social que en forma permanente se relacionan buscando el crecimiento de la comunidad. La participación ciudadana ayuda a encontrar soluciones a los problemas locales *(Manual de los Animadores Comunitarios,* 1998).

Instituto Nacional de las Mujeres

También cabe mencionar la singular (y reduccionista) definición de sociedad civil que proponen los consultores del Banco Mundial: "La sociedad civil es un conjunto de diversas instituciones no gubernamentales lo suficientemente fuerte para generar acciones colectivas para alcanzar sus metas (excluido el fin de lucro)" (Cesilini y Senderowitsch, 2000).

Se expresa en esta definición un "modelo" de sociedad civil que reconoce formas múltiples de pertenencia, que pueden compartir intereses pero no necesariamente unidad de objetivos o comunidad de propósitos y, menos aún, orientaciones hacia una acción colectiva que suponga procesos de confrontación y negociación.

Se ha caído en el reducto comunitarista de los sesenta, cuando se esperaba que capacitando a los grupos "tradicionales" y juntándolos para resolver sus problemas inmediatos, estos podrían subirse al tren de progreso que manejaban los esquemas desarrollistas de la época.

Cuando la política social estaba subordinada a la económica, no existían obstáculos estructurales (en las teorías circulantes y en el pensamiento político autoritario) para que los carenciados y resistentes al cambio se integraran a la dinámica del desarrollo global.[5]

Hoy parece existir un *revival* aggiornado de esas concepciones. Nadie se atrevería a denostar a la democracia ni a la noción de derechos de ciudadanía, ni a cuestionar la doctrina del "derrame", pero la política social del ajuste, divorciada de la de la distribución de la riqueza, se ve reducida a estructurar los programas y proyectos sociales en el eje de la solidaridad de los grupos, en la "comunidad organizada" y en un Estado "socio" y mandatario del fortalecimiento de las capacidades sociales y del apoyo a iniciativas locales autogeneradas y participativas.[6]

Aún bajo esta "neo-subsidiariedad", el poder gubernamental en la constitución de las identidades de los "beneficiarios" no es menor, ya que el

---

[5] Para más detalles acerca de los paradigmas vigentes en las últimas décadas véase Cardarelli y Rosenfeld (1991).

[6] El Estado activo asociado a una comunidad organizada y trabajando conjuntamente, con el propósito de lograr un modelo más justo para todos los habitantes de la nación. [...] queremos un Estado que promueva el fortalecimiento de la sociedad civil" (extraído del discurso de apertura del Quinto Encuentro Nacional del Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 1998).

del dinero. El corre de cintas parecía algo irreal. La emoción que sentimos cuando prendieron las luces de la avenida [...] *(Diario Abierto POPAR,* 1998).

Más allá de los beneficios logrados con la ayuda económica y la asistencia técnica, estas frases nos vuelven a remitir a las confusiones conceptuales y prácticas que planteaba Lechner: ¿Los pobladores solidarios de esa zona tocada por la varita mágica del programa han constituido un micromundo autorregulado, aunque fortalecido con el apoyo estatal? ¿Cuáles son los grados de autonomía que han tenido al plantear necesidades (y derechos) en un mercado asistencia! despolitizado y con una agenda prefijada de propuestas? ¿Estos proyectos colaboran en la con solidación de nuevas formas de organización social y de defensa de identidades colectivas? ¿Agradecer al Estado por facilitar fondos o "permitir" que los pobres manejen el dinero para las obras tiene algo que ver con el asociacionismo igualitario de Tocqueville o es una expresión de un vínculo claramente desigual entre quien distribuye y quien recibe recursos? ¿Qué tipo de subjetivación legitimante de la población se construye entre beneficiarios y benefactores, bajo una representación de la sociedad civil con débil autonomía y acotada al campo de la pobreza?

Siguiendo estas reflexiones, en el campo de los programas sociales ha cobrado fuerza el concepto de "capital social", con una clara influencia del discurso del Banco Mundial.

Asimismo, como en el caso del término "sociedad civil", el de capital social se aplica a hechos y contextos disímiles, prestándose a múltiples interpretaciones. En este trabajo sólo se realizarán algunas consideraciones que remitan más directamente al uso del término como recurso justificatorio de la orientación de ciertos programas sociales, que se sitúan en la esfera de la sociabilidad y ayuda mutua de los grupos más desventajados, escindiéndolos de la realidad económica y política en la que están insertos. Se trataría de "buscar soluciones no económicas y menos costosas a los problemas sociales" (Portes y Bomparolo, 1998).

Así se proclama la importancia del fortalecimiento de organizaciones y redes comunitarias como herramientas para que ellas mismas logren afrontar y superar las crisis económicas, ampliando progresivamente el concepto de

capital social como activo individual para convertirse en un rasgo ponderado de las comunidades y hasta de las naciones.[7]

Pese a las diferencias que se encuentran en la literatura sobre el tema, existiría un cierto consenso en considerar que el capital social representa la aptitud de los actores para asegurarse beneficios en virtud de la pertenencia a redes u otras estructuras sociales. Desde las políticas sociales, estas premisas se han resignificado en la valorización del trípode formado por el fortalecimiento institucional, el incremento de destrezas y capacidades personales y el armado y consolidación de organizaciones y formas asociativas entre diversos actores locales.[8]

En un reduccionismo mayor se sostiene que el mejoramiento del capital social contribuiría a hacer más efectivas las operaciones en programas de "alivio a la pobreza".

---

[7] Para Pierre Bourdieu ('1980), quien realizó el Primer análisis sistemático contemporáneo del capital social, este se define como "el conjunto de recursos actuales o potenciales ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de interconocimiento y de interreconocimiento, o, en otros términos, en la pertenecía a un grupo, como un conjunto de agentes que no están sólo dotados de propiedades comunes (susceptibles de ser percibidas por el observador, por los otros o por ellos mismos) sino también unidos por relaciones permanentes y útiles

[8] Emparentado con estas ideas surge el concepto de "resiliencia", que se define como la capacidad de recobrar y mantener conductas adaptativas luego de atravesar situaciones de daño (agresivas, estresantes).

La pregunta clave que se hace este concepto, asumido por las ciencias de salid y en general aplicado a niños y jóvenes, es por qué en condiciones similares de estrés, dolor (y pobreza), algunos de ellos logran superar la situación y tener una vida positiva, mientras que otros no lo logran. Desde hace algunos años, a fin de responder a esta pregunta, se intenta sistematizar, a modo de un listado, los factores protectores individuales y ambientales para desarrollar las modalidades e instrumentos de intervención preventivos que trabajen sobre estos factores.. De esta manera se abre un abanico de debilidades y fortalezas individuales y comunitarias que merecerían "tratamientos" específicos para "pobrezas específicas", sin cuestionar en absoluto los contextos socioeconómicos, base de estos escenarios de vulnerabilidades.

También estas orientaciones apelan a la construcción de redes comunitarias, como factores de "contención".

> Las normas, la confianza, las redes de reciprocidad en una comunidad (el capital social) son importantes elementos para reducir la vulnerabilidad y hacer crecer las oportunidades de los asentamientos pobres para afrontar las crisis (Banco Mundial, citado en Bombarolo, 1998).

Para las poblaciones pobres habría una suerte de capital social a estimular, que generaría una "alteridad incluyente" en los que menos tienen -con apoyo focalizado del Estado-. Un territorio de pobreza solidaria, con fronteras para la verdadera inserción social, donde los individuos son despojados de sus condicionamientos históricos, socioeconómicos y culturales. Esto permite que aparezcan como iguales en el pensamiento y en la normativa de las políticas públicas y que pueda disimularse la desigualdad económica y social.

Por ello, los programas sociales operan en medio de esta división artificial entre lo político, lo económico y lo social, lo público y lo privado, la sociedad política y la sociedad civil, reservándose el espacio de las "necesidades sentidas', los microproyectos, el capital social y el armado de grupos solidarios y democráticos en la "sociedad civil". La negociación social, las alianzas estratégicas y la formación de líderes son metodologías y técnicas, en general importadas de la gestión empresarial, que apuntan a las dimensiones que atienden el enfrentamiento de la vulnerabilidad. Las palabras y los discursos "de moda", como el que aquí se reseñan, escamotean el debate sobre los factores económicos y políticos que homogeneizan a los sectores más pobres.

2. Los agentes sociales como producción socio-estatal

Tal como se vio anteriormente, las premisas de fortalecimiento de la sociedad civil han cobrado cuerpo en la formulación de programas específicos por parte del Estado, en el marco de diferentes propuestas de políticas que se orientan a los grupos de extrema pobreza. Estas se enmarcan en el pasaje desde una concepción de oferta estatal de servicios sociales a una más centrada en la invocación a la demanda, entendida como transferencia de funciones, responsabilidades y recursos financieros a usuarios/beneficiarios.

En medio de esta corriente de ideas, que revaloriza a la sociedad civil corno espacio privilegiado de despliegue y organización de "mallas de contención de la pobreza", se diseñan y ejecutan programas que le otorgan un lugar sustantivo a diferentes actores que cumplen roles específicos en sus comunidades, denominadas genéricamente "agentes sociales".

Estas figuras no nacen del "invento" de técnicos o funcionarios estatales. Constituyen una producción originalmente social, guiada en la mayoría de los casos por vocaciones altruistas y solidarias, combinadas con las lógicas propias del voluntariado en tanto cálculos de intereses de orden religioso, político, económico, de prestigio y reconocimiento social, etcétera. Los animadores comunitarios, las madres cuidadoras, las organizaciones de base y las promotoras de salud son los "personajes" más representativos de este universo de "agentes sociales" junto con las asociaciones no gubernamentales de asistencia y desarrollo social. Son agentes sociales en tanto son "los que obran en terreno" como ejecutores directos de acciones sociales.

En este sentido, el diccionario define agente como "todo lo que obra", "el que obra por otros"; "persona que obra y tiene facultad para hacer algo"; "dícese de la persona que ejecuta las acciones"; "intermediario oficialmente autorizado para ejecutar operaciones: policía, agente de bolsa de negocios, etcétera".

Al ser apelados y legitimados como eje de los programas sociales, ellos van constituyendo progresivamente para sí una suerte de "identidad dividida", aunque funcional, que combina (simplificadamente) el rol de promotores y acompañantes de transformaciones de la vida cotidiana de sus barrios con el de "delegados del Estado descentralizado" o de cuasi-funcionarios territorializa dos. Una función social establecida y convalidada hasta por la misma denominación con que los bautiza el *proyecto* y que, a la vez, completa la necesidad de los individuos de contar con referencias comunes externas, otorgantes de una identidad que los une a sus pares.

En el interjuego de fusiones Estado/grupo sociales, estos agentes se van conformando como una producción social-estatal, con identidades segmentadas según cuáles sean la orientación, el "nombre" y los atributos a través de los cuales son designados en cada programa.

Los agentes sociales se inscriben usualmente en servicios "neodomésticos" o de "reparación", siempre enmarcados en situaciones intermedias entre el trabajo y la asistencia, formando parte de múltiples submercados de la pobreza, hoy reivindicados como "economías de escala solidarias" y cada vez más alejados de la modernidad.

No es ajeno a estas cuestiones el debate que se plantea en los escritorios de quienes formulan o evalúan los programas sociales acerca de la legitimidad de que estos agentes sociales reciban o no alguna ayuda o incentivo económico por su "trabajo".

Se ha consolidado así un vasto sistema simbólico en el campo de los "programas para los pobres" compartido por la colectividad profesional, política y de los "beneficiarios", que genera imaginarios compartidos a través de los cuales también los agentes sociales elaboran una representación de sí mismos, marcan la distribución de sus roles y de las posiciones sociales, expresan creencias comunes y fijan especialmente modelos formadores (a los que apela el Estado y la filantropía privada), como el del "líder comunitario democrático", la "madre cuidadora abnegada", "la ONG buena y eficaz", etcétera.

El altruismo demandado a la poblaciones pobres alimenta a través del agradecimiento una suerte de transferencia de virtudes altruistas a los técnicos. Uno no existe sin el otro.

Buena parte de este contingente de agentes sociales son mujeres, convocadas desde su rol de madres, en medio de un escenario donde la familia -unidad doméstica amplía sus funciones a la vez que se incrementan sus responsabilidades en la atención de las necesidades básicas propias y comunitarias. Así, desde el pensamiento dominante, se considera que las actividades, por ejemplo, de alimentación y cuidado de los niños son inherentes a las mujeres-madres, cualquiera que sea el contexto de precariedad en el que se desplieguen. Aunque en este trabajo no se profundizará acerca de las consideraciones de género vale señalar que, en la apreciación que se realiza de estos trabajos "neodomésticos" suele no tenerse en cuenta que las mujeres están marcadas por la superposición de la condición de pobreza y su condición de género, por lo que su salida al campo laboral se realiza dentro de un abanico muy limitado de alternativas que las confina a empleos de baja

remuneración, generalmente en el sector informal y a tiempo parcial (Cortés, 1991).

Una de las características principales de los programas sociales que apelan a estos agentes es la clara orientación hacia los pobres marginales, que se distinguirían de los otros pobres por su menor capacidad para hacer uso de las estructuras de oportunidades existentes, ya sea organizándose para satisfacer demandas de bienes y ser vicios o aprovechando las ofertas del sistema educativo y las del mercado laboral (Katzman, 1999; Sen, 1998).

Pareciera que este tipo de programas tienen como finalidad principal "evitar" que los pobres caigan en la marginalidad (atendiendo a los atributos señalados anteriormente) y/o tratar de "traerlos" hacia una pobreza más digna, lo que supone un peldaño más elevado. Este ascenso que se propone para los agentes sociales y sus comunidades supone un camino de una sola vía, marcada por las tradicionales formas de autogestión con apoyo estatal y operando sobre la dimensión psicosocial de la pobreza.

La perdida de autoestima y de la capacidad de organización sociales la frontera que separa a la pobreza de la marginalidad de la cual difícilmente se vuelve (Eduardo Amadeo, secretario de Desarrollo Social, Documento S/ Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 1997).

3. La construcción de los sujetos en la orientación y gestión de los programas sociales

Las instituciones sociales, y en este caso las que se dirigen a los pobres, participan del universo simbólico que las rodea y dan forma a los marcos de su funcionamiento.

Toda sociedad debe inventar e imaginar la legitimidad que le otorga al poder y todo poder debe imponer su legitimidad. A las relaciones de fuerza y poderío se le agregan siempre relaciones de sentido de grado variable.

Hay una construcción política, técnica y social de la pobreza, que varía históricamente, que hegemoniza el actor de mayor poder relativo y que es quien lidera la construcción de un imaginario social respecto de las poblaciones en situación de pobreza. Esta construcción cristaliza y legitima las percepciones y las modalidades de intervención que adopta el Estado y la

sociedad como paradigmas de políticas. Esta operación no es unívoca ya que el sentido común legitimador procesa e integra defectuosamente la complejidad del universo simbólico de los pobres.

> Los sistemas simbólicos sobre los cuales se apoya y a través de los cuales trabaja la imaginación social, se construyen sobre las experiencias de los agentes sociales, pero también sobre sus aspiraciones, deseos e intereses (Grignon y Passeron, 1989).

El dispositivo imaginario asegura a un grupo social un esquema colectivo de interpretación de las experiencias individuales, tan complejas como variadas. Este es el marco donde operan los programas sociales que al nominar y "definir" la identidad de la población objetivo marcan el territorio y las fronteras de las pobrezas, establecen las relaciones entre los actores, forman imágenes de líderes, promotoras/es, madres cuidadoras, dentro de un campo de experiencias rodeado de un horizonte de expectativas, temores y esperanzas.

De esta manera, el imaginario social es uno de los reguladores de la vida colectiva y un dispositivo de control y de ejercicio del poder. Por consiguiente, el lugar que escenifica los conflictos sociales.

Para intentar dar cuenta de la complejidad que asume la relación, tanto de los actores (gubernamentales y de la sociedad civil) como de los universos simbólicos que inciden en la construcción de los "otros", el análisis de los procesos de constitución de los agentes sociales en los programas de intervención gubernamentales se organiza en tres esteras o dimensiones interrelacionadas: la esfera retórica, la esfera burocrática o de gestión y la de control social.

Esfera retórica

La esfera retórica denota los atributos con los que se califica a la población desde el discurso. Estos atributos caracterizan el estatuto que ubica y clasifica a los individuos en la sociedad, en detrimento de otros sostenes de

Dentro de esta dimensión se incluye el modo en que los "beneficiarios" son interpelados y cómo el discurso de los programas expresa la construcción de un contrato relacional entre los agentes sociales y entre ellos y el testado.

El criterio predominante asumiría el tipo de "ciudadanía asistida", resumida en la noción que proclama que los pobres deben ser asistidos en su desarrollo. No se conceptualiza la ciudadanía social como habilitante de la civil y la política, se trataría en cambio de una ciudadanía "subsidiada" o tutelada que aporta a la construcción de sujetos sociales aptos para moverse "con mas cantidad de competencias" en el universo de su inmediatez.

El recorte dentro del que se mueven estos programas no permite avanzar mas que discursivamente en el concepto de ciudadanía. Se omite la promoción de toda acción concerniente a la agregación de demandas y acción colectiva. Además, el concepto de red reemplaza esta visión política, proclamándola como articulación horizontal ("alianzas estratégicas") de pobres entre sí y con funcionarios del Estado como "contraparte".

No puede ignorarse que todo poder apunta a tener un papel privilegiado en la emisión de los discursos que conducen a los imaginarios sociales, del mismo modo que busca conservar cierto control sobre los circuitos de difusión (Baczko, 1991).

Sin embargo (y sin olvidar los atributos de quienes tienen el poder), aunque el discurso de los programas se legitima por la presencia del Estado como productor (y dado que no surge de un invento), no es una construcción cerrada, sino que es el resultado de un proceso de "conversación" entre los actores involucrados. Conversación que tiene a los técnicos como detentadores (y representantes) del poder. Estos formulan las propuestas, nominan a los sujetos, establecen descripciones y explicaciones, enunciados teóricos, con los cuales los agentes se identificarán a lo largo de todo el proceso. A los sujetos con menor poder relativo les "conviene" identificarse con las argumentaciones del proyecto que los nomina, y con el lugar protagonice que ocupan en él, ya que esto los inscribe en una estructura dadora de sentido en un espacio recortado, particularmente en el contexto actual de desafiliación social.

En el campo de operación de los programas, las interacciones adquieren un sentido que trasciende lo cotidiano. Se trata de "ser parte de", a modo de

socialización secundaria (Castel, 1997), ya que recoloca a los agentes en mundos institucionales, aunque sumamente frágiles.

Esfera burocrática o de gestión

> El principio mismo de lo político es producir libertad mediante la ampliación de la esfera de las opciones, en tanto el arte de la gestión consiste a la inversa en reducirla: el problema bien planteado es aquel que no ofrece más que una solución (Castel, 1997).

La programación social genera la ilusión de una eficacia inmediata sobre la realidad e implica una clara reducción de las complejidades. Así es como la planificación desde el Estado se expresa en un conjunto de programas que relatan historias unitarias, cuando sabemos que cualquier historia social lo es de la diversidad.

La gestión de los programas involucra numerosas mediaciones, de las que no da cuenta el proceso de formulación de las propuestas. Estas mediaciones de todo tipo constituyen cajas negras en el momento de la formulación, que se abren en sus propios campos de actuación y reinventan a los programas y a las personas. Las lógicas políticas, el punterismo y los conflictos barriales, entre otros tantos, son los componentes de la vida real que pondrán en tensión, todo el tiempo, los valores proclamados y la racionalidad instrumental del programa.

Desde los "escritorios", los beneficiarios de los servicios quedan enmarcados en categorías jurídico-administrativas y privados de su pertenencia concreta a colectivos reales. Los individuos se "liberan" de otras pertenencias, porque para tomar parte de los programas es necesario que se "presenten" como la "figura" que se espera que representen, por lo que es lógico que prevalezcan los cálculos de interés como principios de la acción (Goffman, 1981).

Aun cuando estos escenarios complejos y personalizados son conocidos por los programadores sociales, se va constituyendo una "impersonalidad" neutral en los espacios de formulación y gestión centralizada, a medida que se fortalecen y retinan los criterios técnicos, que borran progresivamente a la población de carne y hueso tras el problema que se pretende resolver. El

su identidad, que no son considerados en el "discurso" de los programas. En este discurso se comprueba especialmente que la esfera del trabajo no es tenida en cuenta.[9]

Los agentes son interpelados generalmente en su lugar de vecinos de un barrio o zona con carencias.

A modo de ejemplo, el animador comunitario

[...] tiene que ser observador y respetuoso de la cultura de esa comunidad, pues allí se encuentran las formas de organización, los modos de comunicarse, los tipos de liderazgo y los valores que forman el hacer y el querer de la comunidad [...] incluyan iniciativas para su desarrollo cultural, social, político, etc. [...] Es transformar el individualismo convirtiéndolo en un SI a la comunidad.*(Manual de los Animadores Comunitarios,* 1998).

En las definiciones programáticas, el concepto de igualdad social está casi ausente, salvo en la apelación (en caso de proyectos de infancia) a la igualdad de oportunidades. Claramente se percibe la ausencia de una definición de la "noción de igualdad social como capacidad continua e igual de acceso a los bienes colectivos" (Rosanvallon, 1995).

En el ya mencionado trabajo de evaluación de uno de los programas consultados (Paiuk y Georges, 1998) el desarrollo del marco de referencia pone en evidencia las tensiones conceptuales que contienen estos programas, más allá de los presupuestos que pueden sostener teóricamente los cuadros técnicos. Tomando este documento como ejemplo, puede observarse que, partiendo de la noción y reflexión teórica en torno a la ciudadanía social y de una definición multidimensional de la pobreza -aunque sin consideraciones sobre la distribución del ingreso-, se produce, al momento de ingresar a los objetivos del programa, un salto argumental en el texto. Se pasa, entonces, progresivamente a asimilar los problemas centrales de la población a la falta de "competencias sociales" y en consecuencia el Estado contribuye a reforzar la organización social a través de propuestas educativas informales que se orienten a cualificar a las personas. Esto significa crear espacios donde la gente pueda descubrir sus posibilidades y competencias para trabajar con otros en la comunidad y recuperar valores comunitarios como la ética de la

[9] El trabajo es, como todos aceptan, la llave que permite disfrutar de la ciudadanía social" (Castel, 1997).

solidaridad, la convivencia y la participación social [... . En este sentido el objetivo básico de las acciones del programa se orientan a transferir herramientas que faciliten la instalación de practicas sociales, productivas y culturales que permitan el crecimiento y desarrollo de las organizaciones y grupos comunitarios, a fin de afianzar las capacidades y competencias personales y sociocomunitarias [...] (Paiuk y Cicorges, 1999).

Tal como se señaló anteriormente, los objetivos de los programas se circunscriben a la estera psicosocial del desarrollo de "capacidades individuales y grupales", evitando las alusiones directas a las causas más estructurales de la pobreza y focalizando sus premisas en la idea de "incremento del capital social" en términos asimilables, se insiste, al viejo comunitarismo y al *self reliance*.

> La relación familia-comunidad y comunidad-familia puede convertirse en un círculo virtuoso que no sólo refuerza al conjunto comunitario, sino que además llega al interior de las familias [...]. Nuestra opción por lo comunitario como eje de la política social no se agota en esta coyuntura. El fortalecimiento, la promoción de las capacidades de las personas son objetivos permanentes.[10]

---

[10] Palabras extraídas de la conferencia presentada por el Lic. Eduardo Amadeo, secretario de Desarrollo Social de la Nación, en el panel "Políticas públicas, mecanismos de exigibilidad y reformas institucionales para el cumplimiento de derechos" durante el Encuentro Federal sobre Políticas de Infancia y Adolescencia, realizado en Mendoza, agosto 1997. Citado en Llamado a presentación de proyectos para la promoción de la sociedad civil", Presidencia de la Nación, Secretaría de Desarrollo Social, Buenos Aires, 1997.

tecnocratismo coexiste paradójicamente y con relativa paz con una suerte de paternalismo y populismo social que impregnan las identidades y modalidades de actuación de los agentes sociales, de los técnicos y funcionarios en los distintos niveles de actuación del programa. Un *mix* de clientelismo con modernización.

En esta línea cabe mencionar también que el "asistencialismo" estatal, como sistema de "reparto" y con los grupos objetivo (en especial las ONG y las mujeres), identificados técnica y políticamente como eficaces administradoras de la caridad, se fue imbricando sucesivamente con pautas clientelares, a la par que las organizaciones voceras de los pobres fueron debilitándose en su capacidad de agregar demandas y acceder a los recursos financieros externos.[11]

Otro de los componentes centrales de los programas es la evaluación, particularmente en los que cuentan con financiamiento externo. Se trata de "evaluaciones" más o menos sofisticadas pero caracterizadas, en general, por una ausencia de debates sobre el sentido de la práctica.

Es interesante destacar que en el caso de los programas con financiamiento del país se visualiza la coherencia entre las premisas orientadas a incrementar el capital social y las evaluaciones que apuntan a identificar el "quantum" de autoestima o de nuevas capacidades que se "instalaron" en las comunidades. En los programas financiados por los organismos bilaterales de cooperación, las evaluaciones tienden a buscar, en cambio, impactos sobre dimensiones operativas. No hay evaluaciones del sentido final en términos de inserción social, de construcción real de ciudadanía, de seguimiento de trayectorias

[11] El clientelismo va más allá de un vínculo desigual entre quien distribuye y quien recibe recursos, bienes o servicios, propio también del asistencialismo. Supone, entre otros atributos, la presencia de una combinación peculiar de desigualdad y asimetría de poder con una aparente solidaridad mutua en términos de identidad personal y sentimientos y obligaciones interpersonales. Este modelo de relación clientelar, a diferencia del asistencialismo, implica sobre todo, la presencia de una norma de reciprocidad, una serie de significados compartidos que sostengan las acciones de intercambio. Hoy más que nunca, estos significados compartidos adquieren la forma de una suerte de "sentido común legitimador": un discurso público, una cierta racionalización circulante, un conjunto de reglas no escritas que permiten que ambos actores se reconozcan como protagonistas de un espacio de relaciones igualitarias y compartidas en la esfera utilitaria (costos y beneficios) y en la esfera simbólica (valores e interpretaciones sociales).

Instituto Nacional de las Mujeres

grupales e individuales, etcétera. A la vez, estas evaluaciones parecen ser tautológicas:

[...] una de las mayores fortalezas del programa fue haber logrado concretar proyectos en concordancia con los que se había ofrecido en la fase de promoción |...| la correspondencia entre necesidades sentidas y priorizadas fue alta. El grado de eficacia del proyecto en atender la necesidad priorizada fue también alta.

En otro punto se señala que "existió un amplio consenso en que de no haber sido por el programa las necesidades no se hubieran cumplido"[12]. Esto es obvio, los programas "llave en mano" intervienen con una masa de recursos y propuestas a las poblaciones más desatendidas de la sociedad y a partir de los cuales construyen necesidades reales pero contingentes, entre las que se seleccionan las que parecen más adecuadas. Esta última dimensión de la evaluación repite y refrenda la existencia del programa y con ello su legitimidad.

Es interesante destacar que las evaluaciones realizadas dan cuenta de la existencia de "una marcada diferencia entre los logros de los proyectos de capacitación y los de infraestructura".

En lo relativo a la eficacia, apropiación y obtención de las metas propuestas [...]. Los proyectos de capacitación en su mayoría no respondieron a los objetivos planteados |...] existió un importante desgranamiento entre los beneficiarios de los proyectos de capacitación.

Cabe señalar que las personas que ejecutaron la infraestructura recibieron honorarios por ello. En un mercado tan restringido de ingresos es dable esperar el éxito y cumplimiento de tales metas. Respecto de los proyectos de capacitación debería preguntarse por el contenido de la currícula y las metodología de transferencia: coherencia de sentidos y significantes entre docentes y beneficiarios. ¿Las necesidades sentidas pudieron ser decodificadas en el marco de los mundos simbólicos de los actores involucrados en el procesos de capacitación?

---

[12] Evaluación ex post Programa Fondos Participativos de Inversión Social, Evaluación Social, Económica y Técnica de Proyectos (FOPAR), mimeo sin fecha.

Durante el proceso de gestión y a medida que el programa y los agentes involucrados se establecen en los espacios comunitarios estatales y se instalan socialmente como buenos y altruistas se convierten en delegados y "héroes" necesarios del programa. Los resultados esperados respecto de los cambios de situación a los que el programa se dirige suelen subordinarse a la ponderación de los atributos de las figuras de los agentes (madres cuidadoras, líderes comunitarios). Se van modificando, así, los vínculos entre legitimidad y desempeño previstos en el "diseño técnico". La legitimidad "construida" entre los agentes y los técnicos se autonomiza de los efectos reales (y de los conflictos) que se desencadenan en el espacio territorial. En los programas orientados a la primera infancia, por ejemplo, se subordinan los resultados en el desarrollo psicosocial de los niños pequeños a las nuevas capacidades de negociación y desempeño comunitario de las madres cuidadoras. Si bien, en este documento, se valorizan fuertemente estos logros, poco se sabe acerca del impacto que el programa tiene en la situación de los niños, ni en los cambios en los modelos de género o en la democratización de las familias y las organizaciones.[13]

Es evidente que en el marco de estos programas y proyectos, los agentes participantes (en particular el caso de las mujeres) han encontrado el espacio de oportunidad para crear significados y definiciones de identidad que

[13] Sobre el tema de las mujeres con actividades participativas: "Un enfoque global, abarcativo de toda la participación y todas las organizaciones femeninas conduce, muchas veces, a enfoques en cierto modo ingenuos, en los cuales se presenta a las mujeres —especialmente las de sectores populares- como heroínas y se las eleva al nivel de mitos. O, por el contrario, se destacan sus logros en cuanto aumento de la autoestima, capacidad de gestión, pero se duda seriamente acerca de los avances relativos a los cambios en los modelos de género o en la democratización de las instituciones -la familiar y las organizaciones-. Considero que frecuentemente, nos movemos entre uno y otro enfoque, precisamente por no contar con suficientes estudios en profundidad con una perspectiva microsocial de las vidas de esas mujeres, las de sus maridos e hijos, sin abandonar las relaciones con el contexto sociopolítico general [...]. Interesa comparar lo que sucede con las mujeres que participan en diferentes organizaciones de base así como en los gremios y partidos políticos, para avanzar en la focalización de los ámbitos participativos que ofrecen mayores posibilidades de democratización en las mismas organizaciones y en las estructuras de las unidades domésticas de estas mujeres" (Schmukler y Di Marco, 1997).

Durante el proceso de gestión y a medida que el programa y los agentes involucrados se establecen en los espacios comunitarios estatales y se instalan socialmente como buenos y altruistas se convierten en delegados y "héroes" necesarios del programa. Los resultados esperados respecto de los cambios de situación a los que el programa se dirige suelen subordinarse a la ponderación de los atributos de las figuras de los agentes (madres cuidadoras, líderes comunitarios). Se van modificando, así, los vínculos entre legitimidad y desempeño previstos en el "diseño técnico". La legitimidad "construida" entre los agentes y los técnicos se autonomiza de los efectos reales (y de los conflictos) que se desencadenan en el espacio territorial. En los programas orientados a la primera infancia, por ejemplo, se subordinan los resultados en el desarrollo psicosocial de los niños pequeños a las nuevas capacidades de negociación y desempeño comunitario de las madres cuidadoras. Si bien, en este documento, se valorizan fuertemente estos logros, poco se sabe acerca del impacto que el programa tiene en la situación de los niños, ni en los cambios en los modelos de género o en la democratización de las familias y las organizaciones.[13]

Es evidente que en el marco de estos programas y proyectos, los agentes participantes (en particular el caso de las mujeres) han encontrado el espacio de oportunidad para crear significados y definiciones de identidad que

[13] Sobre el tema de las mujeres con actividades participativas: "Un enfoque global, abarcativo de toda la participación y todas las organizaciones femeninas conduce, muchas veces, a enfoques en cierto modo ingenuos, en los cuales se presenta a las mujeres —especialmente las de sectores populares- como heroínas y se las eleva al nivel de mitos. O, por el contrario, se destacan sus logros en cuanto aumento de la autoestima, capacidad de gestión, pero se duda seriamente acerca de los avances relativos a los cambios en los modelos de género o en la democratización de las instituciones -la familiar y las organizaciones-. Considero que frecuentemente, nos movemos entre uno y otro enfoque, precisamente por no contar con suficientes estudios en profundidad con una perspectiva microsocial de las vidas de esas mujeres, las de sus maridos e hijos, sin abandonar las relaciones con el contexto sociopolítico general [...]. Interesa comparar lo que sucede con las mujeres que participan en diferentes organizaciones de base así como en los gremios y partidos políticos, para avanzar en la focalización de los ámbitos participativos que ofrecen mayores posibilidades de democratización en las mismas organizaciones y en las estructuras de las unidades domésticas de estas mujeres" (Schmukler y Di Marco, 1997).

contrastan con la determinación creciente de la vida individual y colectiva por el poder tecnocrático impersonal.

> Muchas veces la acción colectiva contemporánea asume la forma de talleres sumergidos en la vida cotidiana. Dentro de estos talleres se realiza una experimentación a través de una práctica directa de marcos alternativos de sentido, en consecuencia de un compromiso personal que permanece sumergido y casi invisible (Melucci, 1995).

Pero a lo largo de los procesos de gestión y, más allá de las buenas intenciones originales, estos agentes se van constituyendo en "recursos" de distintos actores sociales que disputan clientelas: los propios programas para sustentarse y permanecer, los políticos locales, los gobiernos municipales, las **ONG.**

Es importante señalar que en el tránsito de los programas y proyectos esta "conversación", a la que se aludió anteriormente, puede favorecer un reconocimiento mutuo y permitir un cambio de "sintonía" de los técnicos y de los agentes. Los documentos evaluativos dan cuenta de ello:

> Aunque en los destinatarios de la capacitación se manifiesta el disponer de información acerca de cómo promover adecuadamente el desarrollo de los niños, la brecha entre discursos y prácticas, especialmente en los que hace al vínculo entre adultos y niños es significativa. Este distanciamiento entre discursos y prácticas también se manifiesta en el vínculo entre capacitadores y capacitados, grupos de madres y padres cuidadores y familias (Promoción del Desarrollo Infantil, documento interno, s/f.).

Esfera del control social

La estera del control social atraviesa a las demás y denota los distintos mecanismos a través de los cuales los actores con mayor poder ejercen su influencia para legitimar y promover visiones, ideas, proyectos y protagonismos sociales en las áreas de pobreza en el orden material y simbólico. Estos mecanismos interrelacionados parecieran ser los de contagio y condicionamiento.

El contagio implica la difusión de experiencias ("modelos de intervención" o *prácticos)* de un país a otro (o dentro del país), esencialmente

por la vía del efecto demostración y la actividad de diseminación de las consultorías internacionales. La influencia de los organismos financieros y de las ONG consideradas "exitosas" es muy importante en estas transferencias.

El consentimiento de estos modelos es un mecanismo voluntario, que también incluye la aceptación de normativas técnicas y de gestión y criterios de prioridad.

El condicionamiento, en cambio, implica sanciones para los que no cumplen con las prescripciones (por ejemplo, de los acreedores). Se "condiciona" la ayuda externa y los apoyos nacionales al seguimiento de una lógica legitimada en el campo de las "propuestas para pobres".

Pero el control social se manifiesta, fundamentalmente, en los efectos que estos enfoques y prácticas tienen en la inhibición de la acción colectiva, entendida como acción productora de solidaridad y cambio social e institucional. Colocando esta problemática en un marco mayor, surgen las siguientes reflexiones: ¿Cuáles serían las características de las actuales democracias latinoamericanas? Podríamos enumerar, entre otras: 1) el apego a lo procedimental, 2) la atenuación de los controles entre los diferentes poderes (los gobiernos surgidos en las elecciones se ven tentados a gobernar por sobre los partidos, legislaturas, tribunales y grupos de interés), 3) la desactivación de la participación para evitar que un exceso de demandas devenga ingobernable la situación, dada la clásica incompatibilidad tendencial entre capitalismo y democracia en países pobres, 4) el tendido de una malla de asistencialismo social para los indigentes con el fin de impedir que sus demandas insatisfechas logren organicidad (Gaveglio y Mañero, 1998).

Esta capacidad de control se da, entonces, en el marco de un sistema político que recoge escasamente las demandas sociales, tanto por la crisis de representatividad como por las propias lógicas de atención a la pobreza.

Así, difícilmente puedan surgir identidades sociales fuertes, con capacidad para movilizar a otros actores significativos en torno a reformas institucionales y sociales más sustanciales. La arena estatal no requiere ni convoca a tales identidades, ni tampoco alienta la acción institucionalizada de los agentes frente al Estado.

Finalmente, los réditos obtenidos por estos actores provienen más bien de su capacidad informal de presión y del uso táctico que hacen de las reglas vigentes (Calderón y Dos Santos, 1995).

Sin embargo, los gobiernos democráticos desde sus áreas sociales han promovido tanto el contacto "cara a cara" con las poblaciones como la apertura de espacios de encuentro y asociación entre los agentes sociales y entre ellos y el Estado. Pero, los productos de estos encuentros son, generalmente, listados de necesidades y propuestas que, aunque pudiesen haber atravesado en su formulación procesos conflictivos y cuestionadores al contexto sociopolítico y económico, son procesadas finalmente como demandas que serán absorbidas por todos los actores, esquivando las tensiones que contienen.[14]

---

[14] En el Quinto Encuentro Nacional del Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, realizado entre el 13 y el 15 de octubre de 1998 en la provincia de Córdoba, en su documento final y en el capítulo correspondiente a madres y padres cuidadores en el desarrollo infantil, se seleccionaron las siguientes necesidades y propuestas: participar para mejorar la calidad de vida en los barrios, trabajar en atención y prevención de la salud; intercambiar ideas y esfuerzos; proyectos de actividades culturales, educativos, de ayuda alimentaria; lograr la participación; contención y apoyo a niños y sus familias; evitar la proliferación de niños indocumentados; mejorar las posibilidades de acceso a la escuela primaria de los niños; acordar el trabajo a seguir con y por los niños; asistir con ropa y alimentos; estimular el desarrollo cultural, emocional y alimenticio de los niños con muy pocos recursos o sin ellos; gestionar recursos para garantizar el funcionamiento de los centros de cuidados infantiles; campañas de vacunación; obtener información acerca de recursos; acordar con clubes espacios para la actividad física de los niños; elaborar y gestionar proyectos de manera asociada; garantizar la seguridad de los niños; trabajar en conjunto con la escuela aspectos del desarrollo educativo de los niños; desarrollo espiritual de los niños y sus familias. En el capítulo referido a la gestión asociada en el desarrollo local, se visualiza unanimidad hacia la promoción social y la autogestión para el desarrollo local; se requiere una mayor articulación y promoción de todos los programas nacionales puestos en marcha; se ve necesario apuntar hacia una mayor descentralización de recursos en general para transparentar el poder; se considera importante fortalecer las redes de municipios que permiten conseguir información y movilización de recursos; se apunta hacia una capacitación continua como modo de integrar activamente a los vecinos; se apuesta a estrategias para fortalecer los procesos asociativos con el fin de revertir experiencias negativas, capacitar al equipo municipal y apuntar a una capacitación conjunta con la comunidad como paso para acordar diagnósticos sobre los proyectos que pueden resolver las problemáticas sociales de los municipios.

Este conjunto de demandas e iniciativas conforma una agenda predecible, que no salta la barrera de la viabilidad y que sostiene al Estado en el rol de "capacitador y fortalecedor" de la "sociedad civil". Vale la pena destacar que:

> Las únicas demandas procesables terminan siendo aquellas cuya satisfacción es posible en los más rigurosos marcos del sistema.
>
> Este tipo de acción -atomizada e instrumental- es parte y producto de un proceso histórico en el que se combina, con relativa consistencia, una democratización restringida (sin innovaciones institucionales que incrementen la representación de lo social en el sistema político) con una modernización instrumental del aparato estatal. Esto compromete la articulación entre derechos civiles, sociales y políticos (Calderón y dos Santos, 1995).

Estas formas de control social podrian alentar la concentración de poder de ciertos agentes sociales cooptados y que conforman el círculo de clientes permanentes de los proyectos sociales, frente a otros que permanecen fuera de este mercado o que son parte de una masa crítica que circunda alternativamente a los agentes *high*. Cabria también suponer que este contexto propiciaria una forma de jerarquización social entre líderes comunitarios y promotores, que siempre acceden al apoyo que proveen los programas y otros, que sólo eventualmente o nunca se constituyen en beneficiarios de los programas.

En estas condiciones de acceso juega un papel muy importante el "crédito" que el Estado nacional otorga a la ONG o al gobierno local que avala a tal o cual grupo de base y a tal o cual agente comunitario.[15]

---

[15] Este aspecto es interesante: algunas organizaciones de la sociedad civil que en general tienen, de origen o adquirido, un perfil técnico y son reconocidas por la calidad y eficacia de su trabajo, acceden con cierta facilidad los fondos financieros disponible en el Estado nacional, tanto porque suelen ser fluidas las relaciones interpersonales como por ser convocadas para recibir estas partidas con argumentos contundentes: la viabilidad técnica que ofrece la organización, asegurando un impacto seguro y alta visibilidad para quien otorga los fondos. Muchas veces esta viabilidad esconde acuerdos políticos unilaterales entre el Estado y la organización, pero mediada por niveles positivos de éxito de la operación.

Consideraciones finales

Todo programa o proyecto social opera sobre la base de una concepción social y políticamente convalidada sobre quienes son "los otros", no solamente en términos de cuáles son las categorías de personas en condiciones de riesgo que requieren de intervención estatal, [16]sino a partir de una representación social de la vida cotidiana de los "diferentes", de sus necesidades y expectativas. Se establece así, para cada propuesta programática, una demarcación discursiva y operacional que le da identidad a los actores participantes y al tipo de relaciones que se establece entre ellos, en un juego de búsqueda de consensos que acepta conflictos "tolerables" y que difícilmente cuestiona el "sentido" de estas creencias y prácticas.

En este universo, la apelación a los agentes sociales en los programas y proyectos forma parte de un proceso más general que caracteriza a las actuales democracias latinoamericanas, en las que se observa un *mix* de delegación, representación (de intereses) y participación (García Delgado, 1998). Los agentes sociales encarnan estos roles asignados y legitimados subjetivamente, sufriendo a la vez en sus campos de actuación las tensiones entre:

- conservatismo e innovación;
- apelación al Estado y autonomía;

---

[16] Todo Estado de Bienestar debe operar sobre la base de una concepción social y políticamente convalidada con respecto a cuánto es suficiente en las circunstancias dadas, una definición que a su vez implica una noción de qué niveles de desigualdad, necesidad social e inseguridad, qué categorías de personas en condición de riesgo deben ser aceptadas, al menos por el momento, como contingencias soportables y tolerables que no requieren intervención -ya sea porque son consideradas menores, o porque se considera que los afectados por las mismas son capaces de afrontarlas dependiendo de sus propios recursos monetarios y sociales-. La práctica del Estado de Bienestar está inmersa en un conjunto ampliamente compartido de supuestos de fondo, concernientes a una noción operacionalmente apropiada de justicia social" (Offe, 1996).

• agregación y sectarismo de demandas.

Sin procesar estas tensiones, los programas y proyectos sociales que apelan a la revalorización de la sociedad civil se han resignado, finalmente, a adscribir a una concepción de ciudadanía acotada y referenciada por una agenda discrecional y restringida. Centrada, fundamentalmente, en el fortalecimiento de las capacidades y habilidades de los más pobres para adquirir bienes y servicios (y capacidad de gestión para demandar y tramitar lo que los programas proponen). El ciudadano "objetivo de las propuestas" aparece más como un consumidor de la oferta de los programas que como un sujeto de derechos sociales y políticos.

En la medida en que la política social esté divorciada de las políticas económicas, es inevitable que el valor de la igualdad sea solapado y la ciudadanía se subsuma (a pesar de la retórica) en una faceta recortada de la misma.

Los programas sociales orientados a la gente con mayores privaciones recogen especialmente una de las caras -la psicosocial- de la ciudadanía: aquella que las habilita a formar parte de un proceso de socialización y de negociación con actores estatales y de la microsociedad civil para obtener ciertas mejoras en sus condiciones de vida y en su capital social, lo que no es poco. La ciudadanía se fractura en capítulos y le deja a los proyectos para pobres el "módulo" que le ofrece a los agentes sociales un espacio de "escucha". Como se dijo en un trabajo anterior (Cardarelli y Rosenfeld, 1998):

> [...] los grupos en situación de desventaja encuentran en estos proyectos, la única opción de protagonismo -aunque sea limitada-en asuntos que les conciernen y que les ofrecen ámbitos de sociabilidad, identidad, lealtades internas y vinculaciones con sectores de poder, además del acceso a bienes esenciales y a la

capacidad de gestión para involucrar a familias enteras en el mercado asistencial. Por ello ¿a quién le conviene la opción de salida?[17]

Se han registrado grandes avances en la dimensión instrumental-tecnocrática que se caracterizó en el punto referido a la esfera burocrática. Los nuevos paradigmas de la gerencia social prácticamente han impregnado todas las líneas programáticas del Estado y de las ONG.

Esto implica un importante salto cualitativo en la adecuación y modernización de las tecnologías de gestión social. Paralelamente, se produce la incorporación de nuevos temas al "módulo" ciudadano de las políticas sociales: la capacitación de los beneficiarios en las complejidades que revisten las instancias de formulación, implementación y evaluación de los proyectos. Con lo cual se estaría retroalimentando un circuito permanente de capacitaciones para el desarrollo de competencias y habilidades que contribuiría a la mercantilización de la gestión social. Es posible aventurar que estos agentes, más allá de las voluntades y motivaciones altruistas que los impulsan, caigan, en su carácter de representantes y de "expertos" capacitados, en una suerte de burocratización, desarrollándose a la vez intereses corporativos, que originen brechas entre ellos y sus "representados".

Se instaura de este modo un contrato entre la oferta y la demanda, que no aparece ante los ojos de nadie ni como control social ni como construcción de subjetividades heterónomas, porque es asumida por los programadores, agentes sociales y la población que los rodea como "reglas del juego necesarias".[18] A la vez, estos procesos estimulan una dinámica

[17] En Cardarelli y Rosenfeld (1995) se retoman los conocidos conceptos de Albert Hirschman (1970) sobre "voy." y "salida". Dice el autor que "en instituciones permeables a la producción de cambios por la voz de sus miembros, la opción por quedarse y entablar una acción reivindicativa interna es mayor que en instituciones donde a la voz le está vedado un lugar real". En estos últimos casos se elige la opción de *exit*.

[18] "Cuando un individuo desempeña un papel, solicita implícitamente a sus observadores que tomen en serio la impresión promovida ante ellos. Se les pide que crean que el sujeto que ven posee en realidad los atributos que aparenta poseer, que la tarea que realiza tendrá las consecuencias que en forma implícita pretende y que, en general, las cosas son como aparentan ser. Sería conveniente iniciar un examen de las actuaciones

autorreferencial de las instituciones públicas que proveen de recursos, capacitan y evalúan.

La racionalidad instrumental termina siendo, entonces, justificatoria de las representaciones dominantes y consolida los cálculos de interés (de los técnicos y de la población), por encima de las reflexiones sobre qué tipo de identidades se van configurando.

En el marco de expectativas recortadas para los que menos tienen, a través de estas formas de relación entre el Estado, los agentes sociales y otras organizaciones y grupos participantes, ¿no se estaría instaurando una forma sutil de dominación política y de legitimación subjetiva, expresada en el autocontrol social que obtura la agregación de demandas?[19]

No obstante, vale recuperar las potencialidades que tienen las instancias de articulación comunitaria e interactoral como espacio de oportunidad para construir una ciudadanía más plena.

Tal como fue pensada la noción moderna de ciudadanía, con todo el valor innegable de su creación histórica, queda prisionera en el ámbito estatal. El desafío es poder también pensarla desde la esfera de la sociedad civil, desde un lugar con capacidad de transformación y participación. El debate planteado en estos términos nos lleva a explorar otras vías para su reformulación. Como dice Pierpaolo Donati hay que desestatizar la ciudadanía para tornarla más societaria. En otras palabras, el concepto de

---

invirtiendo el problema y observando la propia confianza del individuo en la impresión de realidad que intenta engendrar en aquellos entre quienes se encuentra. En un extremo, se descubre que el actuante puede creer por completo en sus propios actos, puede estar sinceramente convencido de que la impresión de realidad que pone en escena es la verdadera realidad.

En el otro extremo descubrimos que el actuante puede no engañarse con su propia rutina. El actuante puede querer guiar la convicción de su público sólo como un medio para otros fines, sin un interés fundamental en la concepción que de él o de la situación tiene éste" (Goffman, 1989).

[19] Como bien postula Gruner (1998): "nos encontramos inmersos en una situación de crisis del pensamiento que muchas veces dificulta la percepción de nuevas formas de dominación y violencia (objetiva y subjetiva) que supone la posmodernidad, formas que adoptan unas características extraordinariamente complejas, ambivalentes y contradictorias".

ciudadania no deberia quedar agotado en una figura portadora de derechos, que se ejerce frente al Estado, sino que podria integrar la práctica que se desarrolle en el interior de *una vasta red de asociaciones que operado desde la sociedad civil pueda contribuir a la perfección del orden colectivo. El ciudadano también se reconoce en la práctica de todos los dias, en su conexión con el curso cotidiano de las cosas. Se ¡ñisca de esta manera, construir mia dimensión comunitaria de la ciudadania.* (Quiroga, 1999; el subrayado es nuestro).

La vocación pedagógica y promotora de la solidaridad social que conllevan estos programas es necesaria, pero no suficiente. Se trataría de trascender los micromundos de la sociedad civil para constituir un lugar común –un espacio público- donde los ciudadanos se reúnan para debatir los horizontes deseados. El rol de los agentes sociales como activadores de iniciativas concretas cobraría nuevos sentidos en la medida en que cada espacio de interacción facilitada por los proyectos vaya integrando un campo de deliberación y acción colectiva que impacte en las relaciones de poder. Solo así los agentes sociales se constituirían en actores sociales y las problemáticas que abordan los programas se transformarían en problemas políticos.

Bibliografía

Baczko, Bronislav (1991): *Los imaginarios sociales, memorias y esperanzas colectivas*. Buenos Aires, Nueva Visión.

Bombarolo, Félix (1998): "Capital social. Buscando un horizonte para las políticas y programas de desarrollo en América latina", *Cuadernos de Análisis*, Programa PROMESIIA, Universidad de Lund (Suecia), Universidad de Cochabamba (Bolivia), Buenos Aires.

Bourdieu, Pierre (1980): "Le Capital Social", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 31, París.

Calderón, Fernando y dos Santos, Mario (1995): *Sociedades sin atajos*. Buenos Aires, Paidós.

Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Ménica (1991): "La participación al borde de un ataque de nervios", *Cuadernos de Trabajo*, n° 9, UNICEF, Buenos Aires.

——(1997): "Clientelismo fase superior del asistencialismo", en 1° Congreso Municipal de Investigación y Políticas Sociales. "De las necesidades a los derechos", Red Rosario, UNICEF y Municipalidad de Rosario, Rosario.

——(1998): *Las participaciones de la pobreza.* Buenos Aires, Paidós.

Carpió, Jorge v Novacovsky, Irene (comp.) (1999); *Desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales,* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, FLACSO, SIEMPRO.

Castel, R. (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social,* Buenos Aires, Paidós. Cesilini, Sandra y Senderowitsch, Roberto (2000): "La gente, contra la pobreza, *Clarín.* Buenos Aires.

Corres, Rosalía (1991): *Women 's -work in Argentina in the eighties: New forms of unprotected work?,* Buenos Aires, mimeo.

Fernández, Ana María (1993), *La invención de la niña,* Buenos Aires, UNICF.F Argentina.

García Delgado, Daniel (1998): "Crisis de representación, nueva ciudadanía y fragmentación en la democracia Argentina", en Silvia Gaveglio y Edgardo Manero (comp.), *Desarrollo de la teoría política contemporánea.* Rosario, Homo Sapiens.

Giaveglio, Silvia y Mañero, Edgardo (1998): "Reconceptualizaciones, en función del contexto latinoamericano", en Silvia Gaveglio y P^dgardo Mañero (comp.), *Desarrollo de la team política contemporánea.* Rosario, Homo Sapiens.

Georges, Ricardo y Paiuk, Hilda (1998): "Participación ciudadana de sectores populares en gobiernos locales. La experiencia de un Programa Social Argentino". Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires.

Grignon, G. y Passeron, J. C. (1991): *Lo culto y lo popular. miserabiliamo y populismo en sociología y en literatura,* Buenos Aires, Nueva Visión.

Goffman, E. (1981): *La presentación de la persona en la vida cotidiana,* Buenos Aires, Amorrortu.

Gruner, E. (1998): "Política, violencia y dominación subjetiva", en Silvia Gaveglio y Edgardo Mañero (comp.), *Desarrollo de la teoría política contemporánea.* Rosario, Homo Sapiens.

Hirschman, Albert (1970): *Exit, Volee and Loyalty,* Cambridge (EE.UU.), Harvard University Press.

Retóricas de la intransigencia, México, Fondo de Cultura Económica.
Katzman, Rubén (1999): "Marginalidad e integración en Uruguay", en *De igual a igual desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales.* Buenos Aires, SIEMPRO – Secretaría de Desarrollo Social, Banco Mundial, ELACSO.

Lechner, Norbert (1999): "Estado y sociedad en una perspectiva democrática", en *listado, democracia y ciudadanía,* Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata, U.N. del Litoral, U.N. de Quilines, Pagina 12, Buenos Aires.

LoVuolo, Rubén, Barbeito, Alberto y otros (1999): *La pobreza de la política contra la pobreza.* Buenos Aires, Miño y Dávila - Ciepp.

Martinez Nogueira, Roberto (1996): "El tercer sector ¿Por qué y para qué?", *Enoikos,* año 3, n° 9, Universidad de Buenos Aires.

0'Donnell, Guillermo (1991): "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", *Desarrollo Económico,* vol. 3, n° 130, Buenos Aires.

Offe, Claus (1998): "Un diseño productivista de las políticas sociales", en R. Lo Vuolo, A. Barbeito y otros, *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano.* Buenos Aires, Ciepp - Miño y Dávila.

Portes, Alejandro (1999): "Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna", en *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales.* Buenos Aires, SIEMPRO - Secretaría de Desarrollo Social, Banco Mundial, FLACSO.

Quiroga, Hugo (1999): "El ciudadano y la pregunta por el Estado democrático", en Darío Macor (ed.), *Estado, democracia y ciudadanía.* Buenos Aires, Universidad Nacional de la Plata, Universidad Nacional del Litoral, Universidad Nacional de Quilines, Página 12.

Rosanvallon, Pierre (1995): *La nueva cuestión social,* Buenos Aires, Manantial.

Sen, Amartya (1995): *Nuevo examen de la desigualdad,* Madrid, Alianza.

Schmukler, **B.** y **Di** Marco, Graciela (1997): *Madres y democratización de las familias en la Argentina contemporánea.* Buenos Aires, Biblos.

Documentos y materiales educativos y de difusión de programas consultados

Participación ciudadana de sectores populares en gobiernos locales experiencia de un Programa Social Argentino (Georges, Ricardo y Punk, Hilda) Programa de Fortalecimiento fue la Sociedad Civil de la Secretaría de Desarrollo Social, Buenos Aires, 1998.

Diario Abierto -INORAR-, Secretaría de Desarrollo Social, vol.I, n° 2, diciembre, Buenos Aires, 1998.

Manual de los animadores comunitarios. Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, Presidencia de la Nación, Secretaría de Desarrollo Social, Buenos Aires, 1998.

Llamado a presentación de proyectos para la promoción del desarrollo infantil. Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Subsecretaría de Políticas Sociales. Dirección Nacional de Organización Social. Dirección de Desarrollo Comunitario. Presidencia de la Nación, Secretaría de Desarrollo Social, 1997.

Promoción del Desarrollo Infantil, documento de trabajo interno.

Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, The World Bank Conference. *Evaluation and Poverty Rediiction.* Buenos Aires, sin fecha.

Documento final del Quinto Encuentro Nacional del Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Palees, Córdoba, Argentina. Subsecretaría de Políticas Sociales. Dirección Nacional de Organización Social. Dirección de Desarrollo Comunitario. Presidencia de la Nación, Secretaría de Desarrollo Social, 1999.

Hada el Tercer Encuentro de madres y padres cuidadores. Mar del Plata, 24, 25 y 26 de septiembre 1997. Desarrollo Social.

FOPAR, Juntos con la gente. Fondo Participativo de Inversión Social. Secretaría de Desarrollo Social. Diversos materiales y folletos descriptivos y explicativos del programa y la gestión del mismo.

Proyecto de atención integral a la infancia. San José de Costa Rica (mimco), 1999.

La vida cotidiana de nuestra infancia: pautas y prácticas de crianza. Waldman Lea. Buenos Aires, UNICEF (mimeo), 1997.

Cómo hacemos para lograrlo? Manual de capacitación para la planificación con perspectiva de género (Josefina Fernández., Silvana Fernández, Liliana Tojo). UNICF,F' - Argentina. Buenos Aires, 1995.

Artesanías de la vida. Programa Desarrollo de Familias con Jefatura F'enienina. Fundación Antonio Restrepo Barco, fundación FES, Dirección Nacional de Igualdad para la Mujer. Bogotá, Colombia, 1997

Manuales para el componente de desarrollo infantil del programa materno infantil y nutrición. PROMIN. Editado por UNICEF, PROMIN. Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, *s/f.*

Llamado a presentación de proyectos para la promoción de la sociedad civil. Presidencia de la Nación, Secretaría de Desarrollo Social, Buenos Aires, 1998.

FOPAR. Evaluación ex post del Programa Fondos Participativos de Inversión Social. Evaluación social, económica y técnica de proyectos (POPAR). (mime) s/f.

Cubierta de Gustavo Macri

Motivo de cubierta: Foto de Jorge Boido

1ª edición 2000

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático- y la distribución de ejemplares de fila mediante alquiler o préstamo públicos.

© 2000 de todas las ediciones

Editorial Paidos SAICF
Defensa 599 Buenos Aires
e-mail: paidosliterario@ciudad.com.ar
Ediciones Raidos Ibérica SA
Mariano Cubí, 42, Barcelona
Editorial Paidos Mexicana SA
Rubén Darío 111, México DF

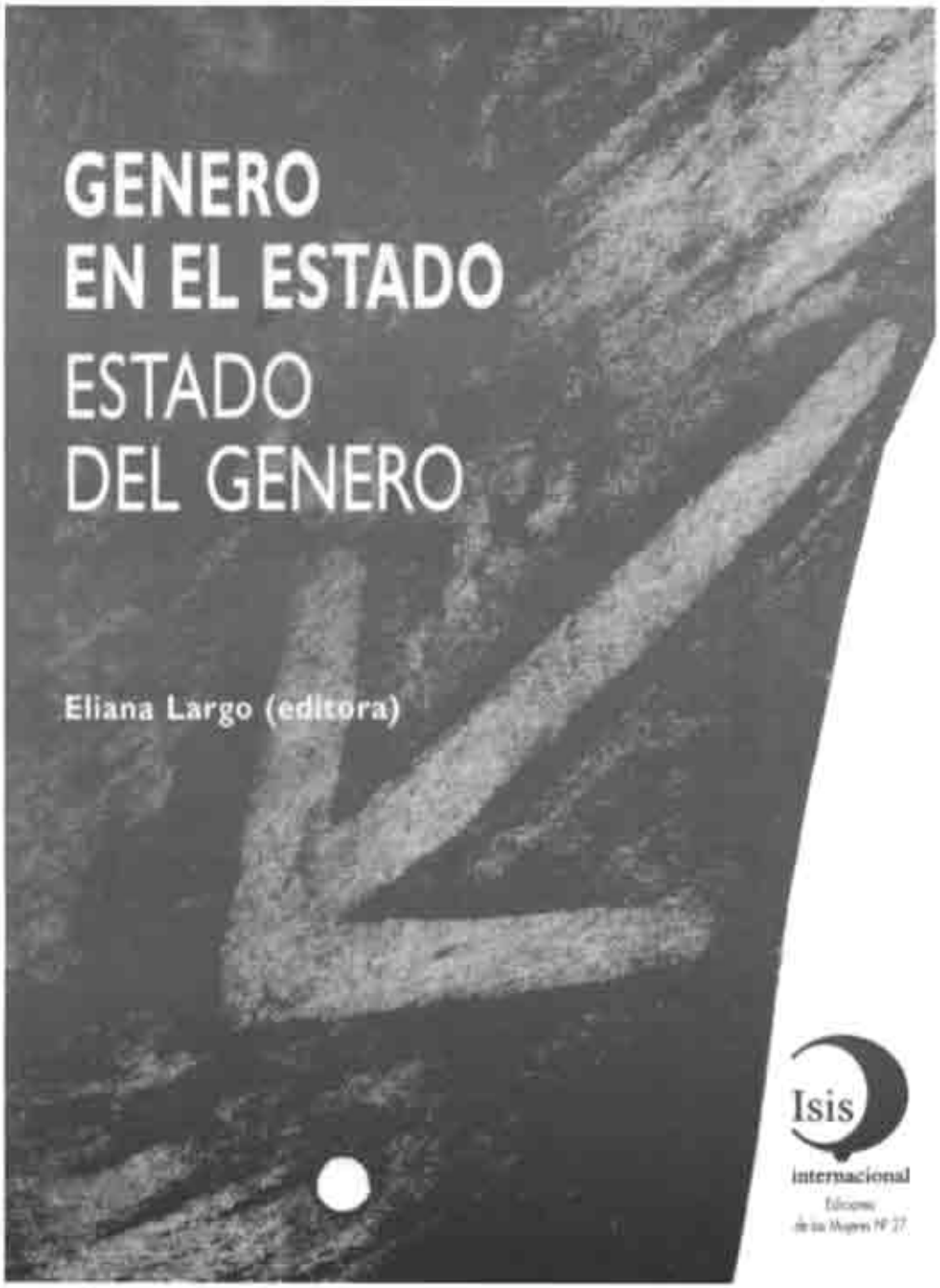
Queda hecho el deposito que previene la Ley 11.723

Impreso en la Argentina. Printed in Argentina

Impreso en Gráfica MPS

Santiago del Estero 338, Lanús, en agosto de 2000

ISBN950-12-4509-S


GENERO
EN EL ESTADO
ESTADO
DEL GENERO
Eliana Largo (editora)
Isis
internacional

LA EQUIDAD DE GÉNERO COMO TEMA DE DEBATE Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS*

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 de 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 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 empleo,[1] a velar por el carácter autocentrado de las economías y a

* 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.

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.[2]

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.

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,

1.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.

2.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.

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.[3]

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 extremas 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 hombres 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 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 suscitaba 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, 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.

3 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".

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 problemas 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).[4] 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.

4 "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, tecnologías 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".

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 una 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 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, política más compleja 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.[5] 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.

5 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.

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 sistema de género, en términos de los sistemas de reglas y procedimientos,[6] 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. [7] 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 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.

6.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.

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.[8] 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 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.

7. "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).

8. 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.

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 quehacer 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.[9]

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.[10]

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

9.En Chile, el SERNAM 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.

10. "Consideramos que las políticas de gobierno incluyen una perspectiva de género cuando existe una voluntad explícita de parte de las 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).

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 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 hombres 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 respondan 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 ente 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.[11] 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 numérico, 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 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.[12]

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

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 redunda 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 las problemas e intereses que ellas comparten en sociedades 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 se 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 de programas sociales.

12. 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.

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 y 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 quehacer 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.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis F. 1993. Estudio introductorio. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección Antologías de 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, Martin. 1972. Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap. En: Francis E. Rourke, ed., *Bureaucratic Power in National Politics*, 2ª edición, Little, Brown & Co., USA, 1972. pp.337-358.

EDICIONES DE LAS MUJERES Nº 27
Diciembre 1998

© 1998 Isis Internacional
Inscripción Nº 107.482
ISSN 0716-8101 Santiago, Chile

Editora: Eliana Largo

Directora: Ana María Portugal
Representante legal: Ana María Gómez
Producción editorial: Carmen Torres
Diseño gráfico: Rosa Varas
Portada: Aguafuerte de Gabriela Cánovas
Corrección de textos: Sonia Chamorro
Secretaria: Katia Corbalán

Impresión: Andros Ltda.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Heinrich Ball, ev.V. y Evangelisches Missionswerk, ambas de Alemania.

Las opiniones expresadas por las autoras y autores no representan necesariamente el punto de vista de Isis Internacional ni de sus integrantes.

CURSO - TALLER:
TRANSVERSALIDAD DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LOS MUNICIPIOS DEMICHOACÁN DE OCAMPO

BIBLIOGRAFÍA

TOMO II

1. Barrig, Maruja (1994): *El Género en las Instituciones. Una mirada hacia adentro*. En Barrig, M. & A. Wehkamp (eds.). Sin morir en el Intento. Experiencias de Planificación de Género en el Desarrollo. (Lima: NOVIB- Red Entre Mujeres).

2. Kelleher, David; Rao, Aruna (2002): *Corriendo el velo de la desigualdad de género institucional*. Documento elaborado para el Programa Regional para la Formación de Género y Políticas Públicas (PRIGEPP). 22 pp.

3. Bonder, Gloria (2001): *El tiempo de la evaluación. Avances y asignaturas pendientes*. Documento preparado para el Seminario "Movimiento de mujeres, ciudadanía y políticas en América Latina", dictado en el marco del Departamento de Women Studies. Madison University, Wisconsin, USA. 21 pp.

4. Araujo, Kathya; Guzmán, Virginia; Mauro, Amalia (2000): *El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas*, Revista de la CEPAL. Santiago de Chile. (70): 133-145.

5. FORBES, Ian (1995): *Igualdad de oportunidades: crítica conservadora, radical y liberal*. Revista Feminaria. Año VIII. Buenos Aires. (14): 2-17.

6. Meentzen, Angela; Gomáriz; Enrique (2002): *Aplicando la democracia de género. Estudio sobre la implementación metodológica y operativa de la Democracia de Género en la planificación y evaluación de proyectos* (78 pp.) Fundación Heinrich Böll, Departamento de Evaluación. Berlín, Al.

7. Cardarelli, Graciela; Rosenfeld, Mónica (1998): *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales: Cap. I: Participación y Políticas sociales. Recorriendo la historia: Cap. II: La participación entre las tensiones de fin de siglo*. Buenos Aires, Arg. Paidós.

8. Cardarelli, Graciela; Rosenfeld, Mónica (2001): en Duschatzky, Silvia (Comp.): *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad: La sociedad civil. Los agentes sociales como producción socio-estatal; La construcción de los sujetos en la orientación y gestión de los programas sociales*. Buenos Aires, Arg. Paidós.

9. Guzmán, Virginia (1998): *La equidad de género como tema de debate y de políticas* publica. En Largo, Eliana (ed.): Género en el Estado. Estado del Género. (15 pp.). Isis Internacional, Ediciones de las Mujeres. Santiago de Chile. (27): 2-15 pp.

BIBLIOGRAFÍA

TOMO II

1. Barrig, Maruja (1994): *El Género en las Instituciones. Una mirada hacia adentro*. En Barrig, M. & A. Wehkamp (eds.). Sin morir en el Intento. Experiencias de Planificación de Género en el Desarrollo. (Lima: NOVIB- Red Entre Mujeres).

2. Kelleher, David; Rao, Aruna (2002): *Corriendo el velo de la desigualdad de género institucional*. Documento elaborado para el Programa Regional para la Formación de Género y Políticas Públicas (PRIGEPP). 22 pp.

3. Bonder, Gloria (2001): *El tiempo de la evaluación. Avances y asignaturas pendientes*. Documento preparado para el Seminario "Movimiento de mujeres, ciudadanía y políticas en América Latina", dictado en el marco del Departamento de Women Studies, Madison University, Wisconsin, USA. 21 pp.

4. Araujo, Kathya; Guzmán, Virginia; Mauro, Amalia (2000): *El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas*, Revista de la CEPAL. Santiago de Chile. (70): 133-145.

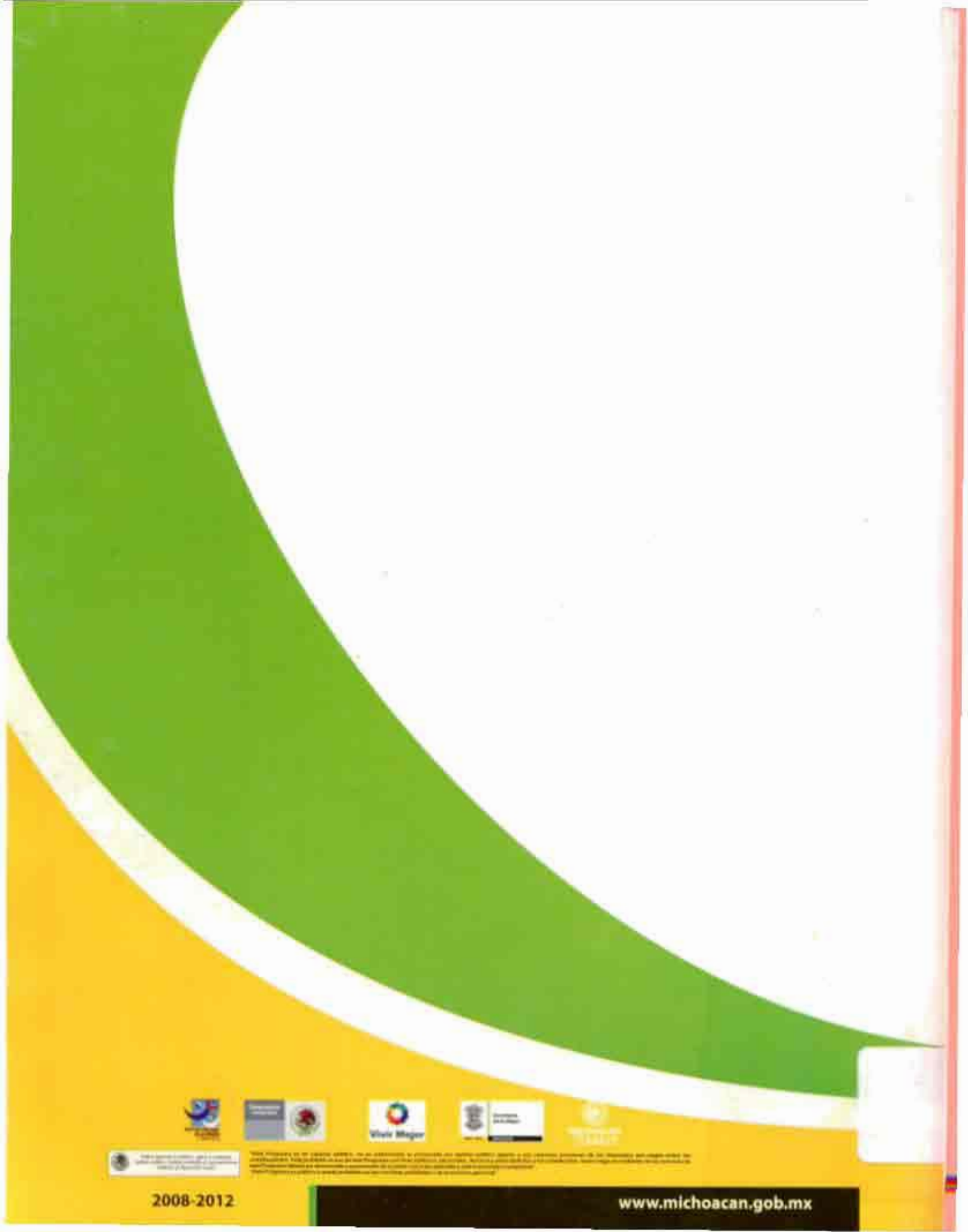
5. FORBES, Ian (1995): *Igualdad de oportunidades: crítica conservadora, radical y liberal*. Revista Feminaria. Año VIII. Buenos Aires. (14): 2-17.

6. Meentzen, Angela; Gomáriz; Enrique (2002): *Aplicando la democracia de género. Estudio sobre la implementación metodológica y operativa de la Democracia de Género en la planificación y evaluación de proyectos*. (78 pp.) Fundación Heinrich Böll, Departamento de Evaluación. Berlín, Al.

7. Cardarelli, Graciela; Rosenfeld, Mónica (1998): *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales: Cap. I: Participación y Políticas sociales. Recorriendo la historia; Cap. II: La participación entre las tensiones de fin de siglo*. Buenos Aires, Arg. Paidós.

8. Cardarelli, Graciela; Rosenfeld, Mónica (2001): en Duschatzky, Silvia (Comp.): *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad: La sociedad civil; Los agentes sociales como producción socio-estatal; La construcción de los sujetos en la orientación y gestión de los programas sociales*. Buenos Aires, Arg. Paidós.

9. Guzmán, Virginia (1998): *La equidad de género como tema de debate y de políticas* pública. En Largo, Eliana (ed.): Género en el Estado, Estado del Género. (15 pp.). Isis Internacional, Ediciones de las Mujeres. Santiago de Chile. (27): 2-15 pp.



2008-2012

www.michoacan.gob.mx