

ASOCIACIÓN URUGUAYA DE HISTORIA ECONÓMICA

5TAS JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

Montevideo, 23 al 25 de noviembre de 2011

Simposio: Perspectivas disciplinarias de género en la región: ¿una clave para el desarrollo?

Inclusión de la dimensión de género como instrumento estratégico en las políticas de desarrollo. Tensiones entre el diseño y la implementación.

Clara Píriz mcpiriz@gmail.com

Patricia Oberti patriciaoberti@gmail.com

Introducción

La incidencia de las luchas de las mujeres organizadas en diversos ámbitos nacionales, regionales e internacionales, en las concepciones sobre la sociedad y en las políticas de los Estados y los organismos supranacionales, hace que cada vez con más frecuencia desde los espacios institucionales se genere la demanda de “incluir la dimensión de género” en políticas, proyectos y programas.

Los enfoques sobre como considerar y superar las desigualdades de género en los proyectos de desarrollo han evolucionado desde privilegiar las acciones hacia las mujeres, cuyo éxito fue reducido, hacia involucrar tanto a hombres como mujeres en el establecimiento de metas y en la elaboración de estrategias y planes. Sin embargo la participación de hombres y mujeres por sí misma, no genera cambios en las políticas, ni impulsa una mayor justicia en las relaciones de género si no es acompañada de un esfuerzo consciente y colectivo para ello.

Por tanto, la inclusión de la dimensión de género produce al momento de implementarla una serie de tensiones entre las lógicas del diseño y las de la práctica, lógicas políticas y técnicas, las estatales y de las organizaciones.

La popularización del concepto de género hace que frecuentemente se banalice su contenido, confundiendo género con mujeres, con sexo o con inclusión de hombres y mujeres sin más, incluso con un tema parcial (aunque importante) como la violencia

doméstica. Con demasiada frecuencia se plantea incluir la dimensión de género cuando los procesos impulsados por los programas o proyectos están ya avanzados en su marcha. Esto no es casual, sino que puede leerse como una forma de inercia que reproduce y prolonga la misma lógica de subordinación que se pretende revertir.

En este trabajo nos interesa plantear algunas reflexiones que aportan a la cuestión de la inclusión de la dimensión de género en el diseño y la implementación de políticas y programas de desarrollo.

En primer término proponemos un recorrido de la evolución que ha tenido la inclusión, en principio de las mujeres y luego de la dimensión de género, en el modo de pensar las propuestas de desarrollo.

Luego reflexionamos sobre las condiciones actuales en las que se procesa la incorporación de la dimensión de género sus dificultades y posibilidades.

Dimensión de género y desarrollo

La importancia de tener presente la historia de las concepciones de la inclusión de la dimensión de género en los procesos de desarrollo, radica en que han generado formas de pensar que permanecen en las fundamentaciones y los modos de actuar de los diversos agentes que participan. Generalmente estas concepciones, más o menos fragmentariamente, llenan los vacíos de conocimiento e información que se tiene sobre el tema; situación habitual cuando determinados marcos de sentido se popularizan, y banalizan.

La distinción entre necesidades prácticas y necesidades estratégicas de las mujeres, propuesta por Mosser (1989) permite entender que las primeras derivan de roles socialmente aceptados sin ponerlos en cuestión, son de percepción inmediata en cada contexto específico y refieren directamente a las condiciones de vida. Las necesidades estratégicas de género, por otra parte tienden a revertir la posición subordinada de las mujeres, y son variables en contextos socioculturales diversos. Incluyen la división sexual del trabajo, reconocimiento y ejercicio derechos y de ciudadanía, autonomía de decisiones, control del propio cuerpo y control de recursos.

Esta discriminación conceptual y la capacidad de reconocimiento de las tres jornadas de las mujeres: la laboral, la del trabajo doméstico no remunerado y la del trabajo comunitario, constituyen elementos claves para analizar las propuestas de relación entre género y desarrollo.

En las décadas de los 50 y 60, ligado a la concepción del Estado de Bienestar se considera a las mujeres como beneficiarias pasivas de las políticas de desarrollo, solamente se visualiza su rol reproductivo sin cuestionar la subordinación de las mujeres, y por consiguiente las propuestas se dirigen a satisfacer necesidades prácticas

de género: acceso al agua, a la salud materno infantil, alimentación, cuidados de las familias. Este enfoque es criticado porque en realidad los programas que en él se inscriben reproducen las inequidades de género, ya que se no cuestiona las situaciones de subordinación de las mujeres.

Entre los años 1975 al 1985 predomina el enfoque MED (Mujeres en el Desarrollo) que apunta a la promoción de la equidad entre los géneros. Se considera a las mujeres como participantes activas en el desarrollo, promoviendo su autonomía política y reconociendo su triple rol. En este enfoque ya se incorpora la diferenciación entre necesidades de género y promueve políticas, programas y acciones que se dirigen a las necesidades estratégicas promoviendo la autonomía política y económica. Fue criticado por ser una propuesta que surge fundamentalmente de las feministas europeas, para superar los problemas de las mujeres de los países subdesarrollados y en ese sentido es una expresión del colonialismo cultural.

En la década de los 70 predominó el que se llamó enfoque antipobreza que basado en los estudios sobre feminización de la pobreza se dirige a aumentar la productividad de las mujeres pobres. Reconoce y se centra en el rol productivo y promueve proyectos de generación de ingresos para mujeres. La debilidad de este enfoque es el economicismo que tiende a reducir la multidimensionalidad de los órdenes de género al factor económico, dejando de lado los aspectos culturales y de asimetrías de poder.

En los 80 con la fuerte presión para la reducción de los estados se desarrolla la concepción de la Eficiencia, que reconoce, potencia y utiliza las habilidades y cualidades de las mujeres en su contribución a la sociedad. Reconoce su triple rol y lo pone al servicio de la sociedad en aquellas funciones que los estados abandonan, principalmente en el campo de la salud, la educación y los servicios comunitarios. Este enfoque se centra nuevamente en las necesidades prácticas de las mujeres promoviendo la extensión de su rol materno al ámbito comunitario. Su inconveniencia radica en que supone elástico el tiempo de las mujeres, fundamentalmente las pobres, que fueron sobrecargadas de trabajo no remunerado extendido desde el ámbito doméstico al público.

El enfoque del empoderamiento fuertemente trabajado en el ámbito de las conferencias internacionales y complejizado en la década de los 90, principalmente por mujeres de países periféricos al capitalismo, se basa en los siguientes presupuestos:

- ✓ La subordinación no es producto sólo de la relación con los hombres sino resultado de la opresión colonial y neocolonial.
- ✓ Reconoce el triple rol y apunta a necesidades estratégicas.
- ✓ Complejiza las explicaciones causales y reconoce discriminaciones agravadas.

- ✓ Busca movilizar de abajo hacia arriba y generar autoconfianza y fortaleza organizativa. Se centra en el enfoque de derechos, control sobre los recursos y sus propias vidas y condiciones de existencia.
- ✓ Cuestiona el modelo de desarrollo.
- ✓ Se apoya en las necesidades prácticas de género para abordar las estrategias desde las propias mujeres.

Las debilidades de este enfoque son que, por una parte no es de fácil comprensión, especialmente para quienes no manejan los conceptos básicos del análisis de género, pero que frecuentemente están al frente de políticas y programas de desarrollo. Esta condición, sumada a que es crítico y confrontativo con los modelos de desarrollo dificulta su aplicación desde las políticas estatales.

Destacamos que salvo la concepción del empoderamiento ninguna de las anteriores habilita una crítica al modelo de desarrollo, en tanto son pensadas desde estos y funcionales a los mismos.

Actualmente se reconoce que el desarrollo, la reducción de la pobreza y los derechos humanos están estrechamente ligados, y se considera la reducción de desigualdades de género como un instrumento estratégico en los procesos de combate a la pobreza que no alude solamente a la carencia de ingresos o recursos financieros, sino también a las desigualdades en el acceso a los beneficios materiales y no materiales y el control sobre ellos. Así mismo, se visualiza como instrumento para el logro de todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Plataforma de Acción de Beijing, el Programa de Acción de El Cairo y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las cuales nuestro país es signatario.

La Ley 18.104 de Promoción de la Igualdad de derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la República oriental del Uruguay,(6/3/2007), así como el Primer Plan nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, (decreto 15/5/2007), reconocen y valoran la necesidad de que el Estado integre la perspectiva de género en sus políticas públicas.

Políticas que en sus fundamentaciones, apuestan al desarrollo sostenible, incluyen procesos multidimensionales, priorizan la búsqueda de la equidad y la inclusión con amplio alcance, la buena gobernanza, los derechos humanos, teniendo en cuenta aspectos políticos, económicos, sociales y ambientales.

Por tanto, el logro de una mayor justicia social en una política integral de desarrollo incluye ineludiblemente la reparación de las desigualdades de género.

Fraser (1997), sostiene que la diferenciación de género se construye simultáneamente por factores económicos y culturales. En este sentido la categoría de género tiene un carácter bidimensional asociada por un lado a la distribución material de bienes, recursos y servicios, y por otro al reconocimiento social en tanto construcción cultural.

En la primera dimensión el género funciona como un principio de diferenciación similar a la clase que contribuye a la estructuración económica de la sociedad organizando la división del trabajo diferenciando trabajo productivo, reproductivo y labor doméstica, segrega los mercados laborales y estructura la división dentro del trabajo pago, establece las diferencias de oportunidades de empleo, promoción y salariales entre hombres y mujeres. Asociadas a esta dimensión podemos identificar como expresiones de la subordinación de género la pobreza femenina, la privación de recursos materiales, las desigualdades en el ingreso y el uso del tiempo. (Guzman, 2011)

Desde el enfoque del reconocimiento, el género opera como principio de diferenciación del status, los patrones culturales utilizados habitualmente para la evaluación y la interpretación, centrales en el orden de status, son permeados por los códigos de género que valoran positivamente lo asociado a lo masculino y desvalorizan lo femenino. Las lógicas de las instituciones públicas y privadas, las normas, las políticas gubernamentales y las prácticas profesionales son espacios donde esta diferencia se expresa. Los espacios domésticos, comunitarios, laborales, de servicios, entre otros , son escenarios privilegiados de expresión de esta dimensión.

También en este aspecto se identifican manifestaciones de la discriminación: flagrantes como la legitimación de las diversas formas de violencia de género, o más sutiles, como el menosprecio y la trivialización de las opiniones de las mujeres o, su exclusión de la esfera pública.

Ambos aspectos: distribución y reconocimiento, estructura económica y cultura, se revelan con múltiples vinculaciones y no causales entre sí, por lo que se plantea la necesidad de trabajarlos simultáneamente para avanzar hacia la justicia de género.

Posteriormente, autoras como Guzman (2003) agregan la dimensión analítica del poder incluyendo el orden de la política, entendida en su más amplia acepción, como los procesos de expresión de conflictos e interés; negociaciones, alianzas y oposiciones; diálogo construcción de acuerdos y enfrentamientos; juego de elecciones, repartición de poder y recursos de los más distintos tipos.

En suma, estas tres dimensiones analíticas, fundantes de la concepción de género, vinculadas a las esferas de lo económico, lo cultural y lo político, e inseparables para la comprensión de las diversas formas de expresión de la subordinación, son centrales a la concepción de desarrollo, cualquiera sea el modelo que se sustente.

Estrategia de inclusión de la dimensión de género

En la necesidad de poner en práctica las concepciones sobre género y desarrollo y su vinculación, para incluirlas en los diseños de políticas, programas y proyectos, se requiere un esfuerzo de mediación de lo abstracto hacia lo concreto que implica el análisis exhaustivo de cada situación específica, y define estrategias en el plano de lo metodológico.

De Barbieri (1990) alude a este proceso cuando dice “Pensar y tratar de comprender la sociedad dividida en géneros tiene algunas consecuencias metodológicas. Por un lado exige recoger y analizar la información a partir de la variable sexo, en la medida en que éste es el referente empírico más cercano e inmediato de observar. Pero será el análisis de la información contextualizada la que podrá dar cuenta del estado de los géneros en una sociedad y en un momento o lapso determinados. En otras palabras, la variable sexo es condición necesaria pero no suficiente para que un análisis social sea un estudio de género.”

En la generalidad de los casos, al incorporar la dimensión de género en políticas, programas o proyectos de desarrollo se nos presentan dos posibilidades no excluyentes:

1. Definir objetivos, resultados, productos **que expresamente** estén dirigidos a promover relaciones de género más igualitarias y mejorar las posibilidades de las mujeres para ejercer sus derechos y en consecuencia los indicadores respectivos.
2. Incluir en el *modus operandi* del programa o proyecto, la promoción de relaciones de género más igualitarias y mejora de las posibilidades de las mujeres para ejercer sus derechos como principio de justicia social .. Por lo tanto se articula la intencionalidad política de cambio, en la formulación de los objetivos, resultados, productos y sus indicadores cuya **centralidad no es necesariamente** la cuestión de género.

En el primer caso suelen verse claramente identificados componentes de los programas o proyectos centrados en la cuestión de género, generalmente dedicados a promover a las mujeres como sujetos de derechos. En el segundo la perspectiva de género tiñe todo el accionar de los proyectos o programas.

Ambas propuestas no son excluyentes porque es posible y ciertamente recomendable que en óptimas condiciones, las políticas, programas y proyectos tengan objetivos claramente identificados para promover la igualdad de género y la discriminación positiva, pero también que las actividades que no van dirigidas centralmente a ello contribuyan en el mismo sentido. Esta práctica aporta a la coherencia de las políticas y de la acción pública.

Estas directrices metodológicas parten del supuesto de que la inclusión de la dimensión de género se realiza en el momento de la concepción de los proyectos y la formulación de las propuestas, extremo absolutamente recomendable, y habilita a definir indicadores para monitorear sus avances en esta área. Sin embargo esta es una situación aún poco habitual, con frecuencia se solicita la inclusión de la dimensión de género en la fase de implementación de las políticas; esto obliga responsablemente a, en función de los mismos principios, reelaborar el planteo estratégico en base al análisis particularizado de la situación concreta.

Algunas líneas a considerar para definir estas estrategias deberían ser:

1. Caracterizar la situación de partida, identificar la receptividad, potencialidades y resistencias a la incorporación de la dimensión de género en todos los niveles organizacionales involucrados.
2. La articulación con la institucionalidad de género en el Estado, en los niveles nacional (INMUJERES), departamental (áreas de género de las Intendencias) y organizacional (Ministerios, empresas públicas)
3. Interlocución con las organizaciones sociales que trabajen desde la perspectiva de género vinculadas al territorio y a la temática en cuestión.
4. Formación en género de los equipos de trabajo, incluyendo especialmente a las jerarquías decisorias.
5. Definir con los propios equipos las formas posibles de incluir la dimensión de género y los indicadores en consecuencia
6. Instituir ámbitos de reflexión a la interna de los equipos y de intercambio con proyectos análogos, sobre las experiencias de inclusión de la dimensión de género.

La formulación de indicadores se constituye en uno de los factores importantes de la propuesta de estrategia para incorporar la dimensión de género, que debe integrarse al desarrollo de las políticas, programas y proyectos.

Cuando en la formulación se incluye la dimensión de género por lo menos en una de las modalidades identificadas anteriormente la definición de indicadores se puede hacer con las metodologías usuales.

Dado que como se planteó, lo habitual es que se intente incorporar la dimensión de género en la etapa de implementación, se asume, que la política reconoce la importancia de la incorporación de la equidad de género como valor que deviene de un enfoque de derechos inclusivos, pero que debe transitar por un proceso progresivo de incorporación de los instrumentos técnicos para ello.

La definición de indicadores, teniendo en cuenta este extremo nos ofrece entonces tres posibilidades complementarias

- la primera es redefinir indicadores de cumplimiento de objetivos general y específicos ya establecidos para el programa, abriendo por sexos la información en aquellos casos que conceptual y metodológicamente sea posible. Esto permitirá disponer de información relevante para el análisis de género que nutra eventuales reformulaciones de políticas, programas y proyectos.
- La segunda es complementar los indicadores de producto con algunos que específicamente den cuenta de la intencionalidad política de incorporar una mirada de género en el proyecto, mejorando la situación de las mujeres o promoviendo la igualdad de género.
- La tercera es adicionar algunos indicadores para monitorear el proceso de incorporación de la dimensión de género en la gestión del programa. El monitoreo se concibe como un proceso de intercambio analítico permanente entre los actores intervinientes, que tiene más un carácter promotor del crecimiento conceptual colectivo que de evaluación.

La generación de la información relevante para dar cuenta de estos indicadores tiene adicionalmente, un valor formativo de los agentes involucrados, porque genera hábito de búsqueda, análisis y, reflexión al respecto.

Reflexiones finales

La inclusión de la dimensión de género en proyectos, programas y políticas es ineludible, teniendo en cuenta el desarrollo del cuerpo teórico al respecto. Si bien cada vez encontramos menos resistencia a su incorporación y mayores demandas institucionales para ello, a menudo se cumple con el nivel formal de lo “políticamente correcto”. Se ignoran los conceptos básicos, y se supone que la cuestión pasa solamente porque se incorporen en algún lugar, algún número de mujeres.

Frecuentemente se omite algo sustancial: trabajar el género implica abrir espacios para el cuestionamiento de las relaciones de poder instituidas, las inequidades distributivas de bienes y servicios y redefinir las formas de reconocimiento y no siempre los proyectos, programas y políticas tienen espacio para esto.

La cuestión de género simultáneamente a ser un área temática de trabajo, es también una dimensión de lo social, por lo que tiene incidencia en cualquier área donde se planteen políticas, así como en la organización que se da el Estado para implementarlas.

Por lo tanto, si bien son necesarios/as especialistas en género, también resulta imprescindible el dominio de los conceptos básicos en todos los niveles institucionales, así como las posibilidades de alianzas y asesoramientos que nos asegure que la implementación de las políticas no genere “daños colaterales” fijando roles estereotipados de género y legitimando las relaciones de subordinación.

Bibliografía

De Barbieri, T (1990) “Sobre la categoría género. Una introducción teórico-metodológica” en Debates 18 en sociología, Pontificia Universidad Católica del Perú

De Barbieri, T (1996) “Certezas y malos entendidos sobre la categoría género “ en Estudios básicos de Derechos Humanos IV. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José de Costa Rica. p 49 a 84.

Equal, http://ec.europa.eu/employment_social/equal/index_en.cfm , 17-02-2011

Fraser, N (1997) “Iustitia Interrupta, reflexiones críticas desde la posición postsocialista”, Santa Fe de Bogotá, Siglo del Hombre Editores

Guzman V, (2003), “Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible”, Serie Mujer y Desarrollo N° 48, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latinay El Caribe (CEPAL).

Guzman, V; “Seminario 2011. Análisis comparado de legislación, políticas públicas e instituciones orientadas hacia el logro de la equidad de género”
<http://www.prigepp.org/site/aula/pcm/?IdCurso=187>, 15-09-2011

Ministerio de Desarrollo Social, Instituto nacional de las Mujeres. Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Uruguay 2007

Montaño,S ,Virreira,V, Milosavljevic.(1998) “La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres” en Serie Mujer y Desarrollo 98,División de Asuntos de Género, Santiago de Chile, febrero de 2010

Moser, C (1989), "Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs", World Development, vol. 17, n° 11. Trad. cast.: "La planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género", en Guzmán, Portocarrero y Vargas (eds.), Una Nueva Lectura: Género en el Desarrollo, Entre Mujeres, Lima, 1991.

Munevar,D. Villasenor,M (2005) “Transversalidad de género,una estrategia para el uso político-educativo de sus saberes” en La Ventana , N° 21/20
<http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/laventan/Ventana21/44-68.pdf>;
12-09-20011