

Capítulo I

La justicia para la igualdad de género: enfoque analítico

A. Igualdad y justicia

Mediante la propuesta de análisis de políticas públicas para la igualdad de género desarrollada por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe se busca hacer visible la interdependencia existente entre la justicia y la igualdad, así como enfatizar la importancia de considerar la igualdad de género en todo el ciclo de las políticas públicas.

Si bien en las últimas décadas se han alcanzado importantes logros en este ámbito, no puede ignorarse la tenaz persistencia de enormes desigualdades y discriminaciones contra las mujeres. Esto se debe, en parte, a que muchas transformaciones han sido en realidad cambios que continúan signados por la predominancia de lo masculino y en que la categoría universal desde la cual se analiza y decide —bajo una supuesta neutralidad— sigue siendo el hombre y lo masculino (Molyneaux, 2007). Las estructuras de poder no se han modificado de manera sustancial y subsisten distinciones de género profundamente arraigadas en las sociedades de la región, que se reflejan también en las diferencias de clase, de etnia y generacionales, entre otras. El logro de mayores niveles de democracia hace necesario superar esta noción vigente de universalidad e impone establecer el reconocimiento de los derechos de las mujeres como componente fundamental de los derechos humanos, que debe ser expresado simbólicamente, normativa e institucionalmente. La inclusión de las demandas de igualdad de género en las políticas es así

una condición esencial para avanzar en la construcción de sociedades más democráticas que permitan a sus ciudadanos y ciudadanas ejercer sus derechos en forma plena.

En consonancia con los cambios producidos en América Latina y el Caribe, la CEPAL ha sostenido que hay un vínculo entre igualdad y justicia social, y que la igualdad torna la dignidad y el bienestar de las personas en un valor irreductible, articula la vida democrática con la justicia social y vincula el acceso a derechos con una ciudadanía efectiva: “Se postula, entonces, el principio de igualdad real o sustantiva en las diversas esferas de la vida social en que se afirman derechos universales. Y si la primera dimensión de la igualdad remite a la cuestión de los derechos y al papel del Poder Judicial para garantizarlos, la segunda remite a la justicia social y a una estructura socioeconómica y política que la promueva. Este es un gran desafío pendiente en esta región, donde las brechas de equidad son, y han sido, las mayores del mundo” (CEPAL, 2010a, pág. 42).

La justicia de género como parte de la justicia social es un concepto utilizado en relación con los proyectos de emancipación que promueven cambios legales o promueven la participación de las mujeres. No es un concepto que se defina con facilidad, fundamentalmente porque incluye distintos principios de justicia. Primero, contiene el principio de igualdad, que exige que a todas las personas se las trate como iguales, es decir, implica derechos plenos para las mujeres y en este sentido la justicia de género coincide con la justicia social. Pero, en segundo lugar, la justicia de género considera el principio de la igualdad diferenciada, que reconoce el lugar históricamente menoscabado de las mujeres en las distintas esferas de funcionamiento social. La justicia de género puede definirse entonces como el logro de la igualdad entre mujeres y hombres en conjunto con las medidas para reparar las desventajas que llevan a la subordinación de las mujeres y para permitirles acceder y controlar los recursos en combinación con la agencia humana (Goetz, 2007).

Por otra parte, pretender alcanzar justicia de género implica haber incorporado la noción de que las mujeres, en cuanto sujetos, no constituyen ni una clase social ni un estatus, de modo que las injusticias de género no pueden ser atribuidas solamente a un factor, sino que incluyen tanto las injusticias económicas y la ausencia de reconocimiento de las mujeres en cuanto sujetos, como las injusticias presentes en la forma en que se organiza la acción política y la toma de decisiones, que las excluye (Fraser, 2008). Este marco es coherente con la noción de derechos humanos compuestos por derechos civiles y políticos, así como derechos económicos, sociales y culturales, que da cuenta de la amplia gama de derechos que deben ser respetados y garantizados por los Estados.

La detección y los diagnósticos de las injusticias presentes en sociedades reales y en situaciones concretas establecen la urgencia de contar con “instituciones aquí y ahora para promover la justicia a través del mejoramiento de las libertades y el bienestar de las personas que viven hoy y que no estarán mañana” (Sen, 2011, pág. 111). La justicia solo puede alcanzarse a través de un Estado activo en el logro de la igualdad, un Estado que en la planificación, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas considere el fomento de la justicia en la sociedad. Las instituciones —y las políticas— así entendidas son mecanismos para lograr la justicia en ámbitos determinados y constituyen instrumentos para alcanzar la superación de desigualdades específicas.

Para captar las distintas dimensiones de la injusticia, se debe considerar tanto la estructura económica como los valores culturales institucionalizados; las injusticias originadas en el orden económico y aquellas generadas en el estatus se pueden corregir a través de políticas redistributivas, que pueden o no incluir reformas estructurales más profundas de políticas de reconocimiento de la especificidad de un grupo, o a través de la transformación profunda de los patrones culturales dominantes. Así, la justicia de género debe tanto abordar la dimensión económica de las desigualdades, como enfrentar las normas y patrones culturales que asignan a las mujeres un estatus inferior en la interacción social. Esto obliga a ir más allá de la mera distribución de bienes y recursos, considerando además el reconocimiento de la diversidad de sujetos y situaciones de discriminación y su representación a través de la participación paritaria en las decisiones sociales y políticas (Fraser, 2000 y 2008).

Esta separación analítica permite apreciar las tensiones especialmente entre las soluciones a las demandas redistributivas y las soluciones a las demandas de reconocimiento. Las demandas de redistribución despojan a los grupos de sus diferencias específicas y apuntan a la derogación de las diferencias que se traducen en desigualdades en la distribución, de modo que promueven la igualdad de los grupos. Las demandas de reconocimiento ponen el foco en la especificidad de un grupo y la afirmación de su valor, tendiendo así a la diferenciación entre los grupos y, en ese sentido, las mujeres constituyen un grupo específico.

La búsqueda de la justicia de género debe entonces apuntar en sus fundamentos a defender una política social de la igualdad y una política cultural de la diferencia, en el entendido de que en la mayoría de las injusticias se combinan injusticias de redistribución y de reconocimiento. Además, según plantea Fraser, ni la redistribución ni el reconocimiento son posibles sin representación (2005).

Las tensiones y desafíos que se deben enfrentar en torno a la justicia, la igualdad y la ciudadanía son así múltiples y están relacionados con las tensiones entre lo particular y lo universal, lo individual y lo colectivo, lo

público y lo privado, así como con los temas vinculados a la representación, la delegación de poder y las formas de liderazgo. En el análisis de las políticas se debe considerar esta aparente contradicción de objetivos o paradigmas, que redundan en que las exigencias estén en tensión e incluso aparentemente se interfieran. Tanto la detección de injusticias como la articulación de reivindicaciones deben desarrollarse a partir de procesos y espacios de discusión amplios, tanto informales como formales.

Una política justa para la igualdad de género debiera poder entrelazar de manera mutuamente positiva objetivos redistributivos con objetivos de reconocimiento y objetivos de representación puestos en el espacio público por los distintos actores.

B. Empoderamiento, autonomía de las mujeres e igualdad de género

La autonomía y el empoderamiento de las mujeres constituyen un requisito indispensable para el logro de la igualdad de género (Pautassi, 2007), además de ser parte de procesos individuales y políticos para el ejercicio pleno de los derechos humanos. Ambos términos suelen ser utilizados de manera indiferenciada, aunque aluden en realidad a aspectos distintos de un mismo proceso.

Así, el empoderamiento, concepto tomado del inglés *empowerment*, se relaciona con la toma de conciencia respecto de la necesidad de modificar e impugnar las relaciones de poder entre los géneros presentes tanto en contextos privados como públicos. Originado en los debates feministas en torno al lugar de las mujeres y de sus intereses frente a la aparente neutralidad de los modelos de desarrollo en discusión durante el último tercio del siglo XX, el concepto se instaló con fuerza en el ámbito de la cooperación internacional como una estrategia para impulsar la participación política de las mujeres en el desarrollo. Más recientemente, las Naciones Unidas incorporó el concepto como parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, específicamente en el tercer objetivo, que se refiere a “promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres”, estableciendo de este modo la ampliación de su uso y de su comprensión en el marco del esfuerzo por alcanzar esta meta. La CEPAL y los otros organismos del sistema de las Naciones Unidas que elaboraron en 2005 un informe con el propósito de ofrecer una mirada desde la región a los Objetivos de Desarrollo del Milenio vieron la necesidad de hacer explícita la relación entre mayor igualdad y empoderamiento de las mujeres y el logro de los restantes objetivos, analizando la información que estaba disponible en la región y desagregándola, cuando fue posible y procedente, por área de residencia, edad, raza, etnia y pobreza, a fin

de identificar la heterogeneidad de la región y los efectos negativos que tiene la articulación de diversas formas de desigualdad para las mujeres pobres, indígenas, afrodescendientes, niñas y adultas mayores (Naciones Unidas, 2005, pág. 113).

Por último, cuando se alude al empoderamiento, se debe señalar la importancia de considerar el vínculo entre el nivel individual y la acción colectiva como condición indispensable para modificar los procesos y las estructuras que reproducen la posición subordinada de las mujeres (León, 2013).

Por su parte, la autonomía como concepto político, entendida como “la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos en el contexto histórico que las hace posibles” (CEPAL, 2011, pág. 9), es un factor fundamental para garantizar el ejercicio de los derechos humanos en un contexto de plena igualdad. La libertad de los individuos concretos para ser, actuar y disponer de bienes en una sociedad en particular, individuos que son parte de sectores distintos de la sociedad y cuyas voces deben ser escuchadas, constituye un elemento crucial para juzgar la calidad de la democracia.

En relación con el género, la autonomía se ha definido como “el grado de libertad que una mujer tiene para poder actuar de acuerdo con su elección y no con la de otros. En tal sentido, hay una estrecha relación entre la adquisición de autonomía de las mujeres y los espacios de poder que puedan instituir, tanto individual como colectivamente. En realidad, el grado de autonomía de un sujeto singular es inseparable del grado de autonomía del grupo social al que pertenece. Es decir, el grado de autonomía personal que una mujer pueda desplegar dependerá también de la autonomía posible de su grupo social y de aquella que las mujeres de la sociedad a la que pertenece hayan alcanzado. En síntesis, la autonomía de un grupo social no depende exclusivamente de la voluntad personal de quienes a él pertenecen. Para que alguien pueda saber qué quiere en su vida y cómo lograrlo, que se sienta con derecho a decir no, a incidir en su realidad para lograr sus proyectos, necesita un tipo de subjetividad cuya construcción no depende exclusivamente de su psiquismo. Entran en juego aquí condiciones de posibilidad histórico-sociales de gran complejidad, y bueno es reconocerlo, de lenta y difícil modificación” (Fernández, 1999, citado en Naciones Unidas, 2005, pág. 114).

La autonomía significa entonces para las mujeres contar con la capacidad y con condiciones concretas para tomar libremente las decisiones que afectan sus vidas. Para el logro de una mayor autonomía se requieren muchas y diversas cuestiones, entre ellas liberar a las mujeres de la responsabilidad exclusiva por las tareas reproductivas y de cuidado,

lo que incluye el ejercicio de los derechos reproductivos; poner fin a la violencia de género y adoptar todas las medidas necesarias para que las mujeres participen en la toma de decisiones en igualdad de condiciones.

Mediante el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe se hace seguimiento a la situación de las mujeres en la región, considerando que ellas sufren desigualdades y prácticas discriminatorias relacionadas con la redistribución social y económica, así como con el reconocimiento político y simbólico, todo lo cual atenta contra su autonomía, ya sea económica, física o en la toma de decisiones. Avanzar hacia mejores condiciones de vida para todas las personas es una obligación de los Estados, y en este esfuerzo se incluyen las políticas que permitan transitar hacia la superación de las diversas situaciones de discriminación que sufren las mujeres en cuanto individuos y en cuanto grupo social.

El empoderamiento como proceso y la autonomía de las mujeres como estado configuran así, en conjunto, una condición para la igualdad. El logro de la igualdad, objetivo que constituye el horizonte planteado por la CEPAL, en cuanto ejercicio pleno de derechos, responsabilidades y oportunidades por parte de todas las personas, sean hombres o mujeres, es un compromiso que se ha ido reflejando en distinta medida en la gestión pública de los Estados y que respecto de la igualdad de género se manifiesta en la manera en que las políticas pueden resolver injusticias de género y garantizar la autonomía física, económica y política de las mujeres.

La identificación y análisis de estas políticas públicas para la igualdad de género permite relevar políticas que, en el contexto de procesos históricos específicos y usando los recursos disponibles socialmente, producen resultados que tienden a la justicia distributiva, de reconocimiento y de representación, fortaleciendo los logros de las mujeres en las tres áreas de preocupación que se ha planteado y en que trabaja el OIG¹.

Las políticas públicas de género han avanzado a contracorriente de las políticas que en las dos últimas décadas han propiciado la reducción del papel del Estado y la desregulación de los mercados financieros y de trabajo, y en que se concibe a las políticas sociales como forma de compensación de las dinámicas excluyentes que resultan de la aplicación de ese paradigma. Esto ha significado que mientras se producía el reconocimiento *de jure* de los derechos de las mujeres, se debilitaba la institucionalidad del Estado y, a menudo, se subordinaban los objetivos de igualdad a los objetivos de crecimiento económico (CEPAL, 2010c). La

¹ Desde su creación a solicitud de los Estados miembros reunidos en la décima Conferencia regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Quito en 2007, el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe ha proporcionado evidencia tanto sobre los progresos en la igualdad de género como sobre la persistencia de la discriminación.

identificación de políticas propuesta por el OIG se debe entender en el marco expuesto y en un contexto de revalorización del papel del Estado.

Para analizar políticas públicas de igualdad de género, el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe ha diseñado una matriz orientada especialmente a ese fin. Se ha tomado como base la noción de política pública entendida en el sentido de “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2002, pág. 16).

La matriz considera las distintas fases del ciclo de la política pública, de modo que el análisis se refiere a la identificación y definición de los problemas públicos, la formulación, la implementación, la evaluación (control y vigilancia) y el seguimiento de la política, en función de su capacidad de respuesta frente a las exigencias de justicia redistributiva, de reconocimiento y de representación. En el entendido de que se trata de la búsqueda de igualdad para un grupo expuesto a diversas dimensiones de injusticias, en la matriz se propone evaluar las políticas públicas en su capacidad para enfrentar la injusticia socioeconómica, expresada en la distribución injusta de bienes y recursos; las injusticias legales y culturales, que se manifiestan en el dominio cultural (Fraser, 1996), y la injusticia en la representación, referida a la jurisdicción del Estado y a las reglas que organizan la confrontación.

En ese sentido, los objetivos de justicia redistributiva, de reconocimiento y de representación, que pueden ser más o menos evidentes en la formulación real de los objetivos de la política y, especialmente, en la fase de evaluación, son relevados a partir de la aplicación de la matriz y de las preguntas que conforman el cuestionario (véase el anexo) y que permiten revisar las políticas considerando las injusticias que tienden, implícita o explícitamente, a resolver. El análisis que se propone exige, así, realizar un ejercicio reflexivo y de análisis significativo, para el que se requiere contar con información amplia y que refleje la diversidad de cada contexto.

Por otra parte, es importante señalar que no existe la intención de constituir, ni con las políticas analizadas ni con aquellas que puedan analizarse en el futuro, una clasificación de políticas mejores o peores. Lo que se pretende es mostrar las iniciativas que, en los distintos países, se orientan a la superación de injusticias de género y al logro de la igualdad, así como dar a conocer los procesos en que se ha basado la definición, elaboración e implementación de dichas iniciativas.