

II. La igualdad de género en la agenda de los Estados

La mayor presencia femenina en la esfera pública es resultado de las luchas de varias generaciones de mujeres que exigieron un reconocimiento de igualdad de derechos con respecto a los hombres. Sin embargo, esta creciente participación de las mujeres en ámbitos antes reservados exclusivamente a los hombres sigue ocurriendo en el marco de un orden de género resistente a la transformación.

Las mujeres acceden al ámbito público en inferioridad de condiciones, ya sean económicas, sociales o culturales (Astelarra, 2005), y participan en espacios segregados, esto es, trabajos, ocupaciones o profesiones consideradas femeninas, con menor valoración social y monetaria que las masculinas. Además, su participación siempre está atravesada por el lugar que ocupan en el ámbito privado y sus roles de cuidadoras y trabajadoras domésticas no remuneradas, que no se modifican y que les imponen dobles jornadas de trabajo, con todas las dificultades y costos que esto implica.

Desde hace varias décadas, el logro de mayores niveles de igualdad para las mujeres forma parte de las exigencias del campo de acción política feminista a los Estados, tarea en la que las políticas públicas constituyen una herramienta importante de construcción de nuevas relaciones de igualdad y de fortalecimiento de la democracia. “Las demandas de género y la reflexión desde el feminismo, inscritas en una visión crítica de las relaciones asimétricas de sexo y género, interpelan de manera radical tanto la visión del desarrollo como los alcances de la igualdad. La teoría feminista ha puesto en evidencia la distancia que existe entre los discursos normativos sobre la igualdad y las interacciones cotidianas, mostrando múltiples enclaves de reproducción de la desigualdad, entre los que se destaca la consideración del otro como inferior en rango y en derechos” (CEPAL, 2014).

La agenda de igualdad de género en América Latina es un proceso que cobra fuerza a partir de fenómenos convergentes. En primer término se destaca la agenda de desarrollo impulsada desde los movimientos sociales, y en especial desde el movimiento feminista, que puso en el foco las demandas de igualdad y no discriminación, lo que se expresa en los acuerdos internacionales que comprometen a los Estados. Entre estos acuerdos se destacan los siguientes: i) la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993³, que pone fin a la visión neutra de los derechos humanos con respecto al género; ii) la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, considerada la primera instancia que establece los derechos de las mujeres y que compromete a los

³ Véase la Declaración y Programa de Acción de Viena [en línea] http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf.

Estados a una serie de medidas para eliminar la discriminación contra las mujeres en todas sus formas, incorporar el principio de igualdad entre las mujeres y los hombres y establecer las instituciones públicas para asegurar su implementación⁴; iii) la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo y iv) la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing y su Plataforma de Acción (1995), que formuló amplios compromisos en 12 esferas, que 20 años después aún siguen siendo relevantes y prioritarios. En conjunto, estos acuerdos constituyen un marco de metas para el accionar de los Estados en la construcción de sociedades más democráticas.

Un segundo elemento clave es el objetivo del logro y consolidación de la democracia, considerando que muchos de los países de la región tienen, en su historia reciente, experiencias de dictaduras o de conflictos armados que pusieron en jaque a las instituciones democráticas y afectaron gravemente el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos.

En tercer lugar se encuentra el proceso de construcción de la agenda regional de género, que en la actualidad se caracteriza por su amplitud y profundidad temática y programática, y cuyos compromisos gubernamentales son un soporte importante para las iniciativas nacionales.

Estos tres elementos —el cumplimiento con los compromisos internacionales y regionales, la implementación de iniciativas orientadas a consolidar y fortalecer la democracia, y la construcción de la agenda regional de género— son componentes compartidos por todos los países de la región, que se expresan en los instrumentos rectores para la igualdad de género (planes de igualdad de género y agendas de equidad de género o de igualdad de oportunidades) y que derivan en procesos, no siempre lineales, de construcción de condiciones que, en el ámbito social, económico y cultural, permitan a ciudadanos y ciudadanas ejercer plenamente sus derechos.

A. Políticas públicas de género

Las políticas públicas, en tanto dispositivos político-administrativos coordinados en torno a objetivos explícitos (Guzmán, 2001), no solo definen los cursos de acción asumidos por el Estado para abordar problemas y entregar bienes y servicios a la sociedad (o a un segmento de ella), sino que generalmente también contienen un conjunto de objetivos, una mezcla de instrumentos para alcanzarlos, una designación de entidades gubernamentales o no gubernamentales responsables de hacer efectivas las metas y una asignación de recursos para las tareas requeridas (May, 2003, pág. 279).

Las políticas públicas de género pueden definirse como las políticas orientadas explícitamente a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y a garantizar sus derechos humanos. Esta definición es amplia, ya que el cambio buscado adquiere, dependiendo de las políticas, distintos niveles de profundidad, si bien estas siempre suponen un reconocimiento social y político de que la situación de las mujeres en la sociedad debe cambiar y que el Estado debe asumir la tarea de activar los dispositivos disponibles para ello.

La instalación de la noción de igualdad entre hombres y mujeres como una responsabilidad del Estado se ha expresado a través de tres tipos de políticas: de igualdad ante la ley, de acción positiva y de transversalización de género (Astelarra, 2005). Desde que se comenzaron a implementar políticas públicas destinadas a enfrentar los problemas originados en la desigualdad de género, estas han transitado de las orientadas a resolver problemas específicos de mujeres, o de ciertos grupos, a otras cuyo objetivo apunta a la igualdad y al pleno ejercicio de los derechos humanos. Sin embargo, no necesariamente las políticas más recientes abordan metas de igualdad e incluso algunas, que resuelven problemas puntuales de las mujeres, tienen una incidencia negativa en los avances hacia la igualdad. En el informe de 2012 del Observatorio de Igualdad de Género (CEPAL, 2012b) se daba cuenta de ello cuando se sostenía que las transferencias monetarias condicionadas daban por sentado el rol activo de las mujeres para cumplir las condicionalidades a costa de su propio tiempo, lo que refuerza los roles de género y lesiona las iniciativas transformadoras y la lucha por la igualdad entre hombres y mujeres.

⁴ Véase el texto de la Convención [en línea] <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>.

B. De la igualdad de oportunidades a la transversalización de la perspectiva de género

Los primeros intentos de los Estados de América Latina de abordar la desigualdad de género se materializaron a través de las políticas de igualdad de oportunidades. Estas políticas, centradas en la noción de igualdad de acceso —en áreas como la educación, el empleo, la salud y la participación política— con el objeto de remediar los resultados desiguales, aún hoy se enfocan sobre todo en la inserción económica de las mujeres. La premisa fundamental es que todo lo que se necesita para promover la igualdad de género es la apertura de los espacios cerrados para las mujeres y, finalmente, se destaca el esfuerzo individual como la variable decisiva para que las mujeres logren sus metas. Estos esfuerzos, ampliamente aceptados en la mayoría de los países, implican un ajuste menor en la operación de los actuales paradigmas de vida y trabajo y no un cambio en las nociones del papel de la mujer en la estructura de la sociedad. Como tal, el concepto de igualdad de oportunidades se encuentra en la mayoría de las políticas de igualdad de género de la región.

La igualdad de oportunidades parte del supuesto de que, en un escenario en el que todas las personas tienen las mismas oportunidades, las diferencias se originan a partir de los distintos méritos o capacidades. Esto supone que las desigualdades (de los más capaces) surgen de las particularidades individuales, ya que las oportunidades son las mismas para todos.

Esta estrategia, originada en la tradición del liberalismo clásico anglosajón en el marco del desarrollo del Estado moderno y extendida posteriormente a países con ordenamientos políticos y jurídicos distintos, se constituyó también como tipo de intervención política para superar la discriminación de las mujeres, especialmente respecto de su acceso al mundo público (Astelarra, 2006). La igualdad de derechos requería la garantía de su ejercicio y las políticas basadas en la igualdad de oportunidades se orientaron en este sentido y apuntaron a derribar las barreras legales, económicas, sociales, culturales y de poder que obstaculizaban el acceso de las mujeres a los espacios antes ocupados exclusivamente por los hombres. Si se considera que el componente legislativo es central, un primer objetivo debería ser la eliminación de legislaciones discriminatorias, seguida de una legislación a favor de la equidad por medio de leyes de igualdad integrales o específicas para los distintos problemas de la discriminación: violencia doméstica, leyes laborales, leyes de conciliación de la vida familiar y laboral, y leyes de participación en las instituciones políticas. Sin embargo, esto no es suficiente en la medida en que persiste el orden de género y las personas mantienen concepciones de identidad y de roles de género tradicionales. Así, si bien la política de igualdad de oportunidades ha sido exitosa en ciertos aspectos, tiene problemas para asegurar la incorporación de las mujeres al mundo público y la no discriminación, debido, fundamentalmente, a que las mujeres acceden a la esfera pública sin dejar sus responsabilidades en el ámbito privado. El concepto de igualdad de oportunidades, aplicado con más o menos éxito respecto de la igualdad ciudadana en el marco de la actividad pública, no ha sido suficiente en el caso de las mujeres, ya que no ha tomado en cuenta la organización social que conforma la base de la discriminación de las mujeres y su papel en esa organización social.

El logro de la igualdad formal, pero no de la igualdad sustantiva, producto de la diferencia en los puntos de partida, impulsó un segundo tipo de políticas orientadas a corregir este problema para hacer visible que las personas no pueden hacer uso de las iguales oportunidades porque se encuentran en posiciones iniciales de desventaja⁵. Las políticas de acción positiva enfocadas en la corrección de esa desigualdad dan prioridad a una mujer por sobre un hombre (en igualdad de condiciones) y logran efectos significativos, sobre todo en la situación de las mujeres respecto del ámbito público, a través del aumento de la cantidad de mujeres en espacios antes ocupados

⁵ El concepto de igualdad sustantiva figura en la Recomendación general núm. 25 de 2004 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad *de facto*, donde se sostiene que “un enfoque jurídico o programático puramente formal no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre, que el Comité interpreta como igualdad sustantiva. [...] El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer” (Naciones Unidas, 2004, párr. 8).

exclusivamente por hombres. También generan un arduo debate entre quienes sostienen que es importante emprender acciones para corregir la desigualdad de partida y quienes afirman que no es recomendable solucionar una desigualdad estableciendo otra nueva. Este argumento no considera que sea una necesidad del principio de igualdad tratar igual a las y los iguales y tratar de manera diferente a quienes son desiguales, en el espacio temporal en el que se manifiesta esta desigualdad, y asegurar así la obtención de los mismos derechos.

Las medidas de acción positiva resuelven obstáculos específicos en distintos ámbitos relacionados con las autonomías de las mujeres bajo la forma de acciones y programas concretos de carácter temporal, como los sistemas de cuotas electorales o los incentivos económicos o tributarios para la contratación de mujeres. Con estas estrategias se intenta que las mujeres combinen el trabajo no remunerado y de cuidado con el trabajo remunerado y la vida pública, de manera de ampliar sus opciones vitales.

Sin embargo, la mayor presencia de mujeres en el ámbito público (político, económico, social y cultural) no conlleva una transformación de la organización social basada en la discriminación, y, en la medida en que el orden de género no se cambia, el pasaje de las mujeres de la esfera privada a la esfera pública sigue marcado por el peso de las relaciones de poder signadas por el género. “No es, solo cuestión de garantizar la igualdad en accesos básicos (por ejemplo, la educación), pues las desigualdades de género están enquistadas en relaciones de poder desde el ámbito de la política hasta el doméstico. Además, las relaciones de género conspiran contra la igualdad a lo largo de todo el ciclo vital y las disparidades por motivo de género están internalizadas en múltiples mecanismos de reproducción cultural” (CEPAL, 2014).

Los avances en materia de igualdad formal son importantes y necesarios, pero no son suficientes para alcanzar la igualdad sustantiva y de resultados. El objetivo de transformación de la organización social que sirve de base a la desigualdad de género exige políticas públicas que avancen más allá de la igualdad ante la ley y de las estrategias de acción positiva, lo que no significa que deben desecharse. En el largo camino hacia la igualdad es necesario que convivan políticas de igualdad que resuelvan situaciones de discriminación y políticas de acción positiva que faciliten la incorporación de mujeres a espacios típicamente masculinos con otras más profundas que apunten al cambio estructural de la organización social.

Las políticas enfocadas en procesos de transversalización, que reconocen y evalúan el impacto diferenciado de género de la acción del Estado y que han ampliado la actuación institucional del Estado en torno a la igualdad de género, suponen un avance en las políticas de género⁶. Se trata de prestar atención a las cuestiones de género desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones hasta la fase de implementación, tratando de tener un impacto en las metas, las estrategias y la distribución de recursos, en la búsqueda de un cambio sustantivo en la operacionalización de políticas y programas. A su vez, este tipo de estrategias permite que las políticas dejen de ser una responsabilidad de los mecanismos para el adelanto de las mujeres y se vuelvan responsabilidad de cada actor estatal, así como del Estado en su conjunto.

⁶ En julio de 1997, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) definió el concepto de la transversalización de la perspectiva de género en los siguientes términos: “Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros”.

Los procesos de institucionalización de género en el Estado “incluyen la incorporación de nuevas concepciones de género en el quehacer del Estado y el establecimiento de la igualdad de género como propósito de las políticas públicas” (Guzmán y Montaña, 2012, pág. 5). La realidad de los países de la región muestra heterogeneidades en los avances y resultados respecto de la instalación de la perspectiva de género, por lo que esta continúa formando parte de los objetivos de los mecanismos para el adelanto de las mujeres y del Estado en su conjunto.

Es importante señalar que el análisis de los planes en los países que cuentan con estos instrumentos no significa, desde ningún punto de vista, que los países que no elaboran planes no muestren avances en relación con las políticas de igualdad de género, sino solamente que se ha puesto la mirada en un instrumento específico de planificación, extendido en la región de América Latina y el Caribe, que muestra ser un aporte tanto para la acción de género del Estado como para el fortalecimiento institucional de los mecanismos.