

Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género

El enfoque *gender mainstreaming*, traducido como «transversalidad de la perspectiva de género», comenzó a aplicarse luego de la Conferencia de la Mujer de Beijing de 1995. A partir de sus antecedentes en las instituciones internacionales de desarrollo, se convirtió en política oficial de la Unión Europea y luego se implementó en otros lugares, entre ellos América Latina. El artículo analiza la evolución de los diferentes enfoques de género que funcionan como base del *gender mainstreaming* y discute sus pros y sus contras. Aunque algunos consideran que la transversalización corre el riesgo de diluir los avances conseguidos en políticas específicas para las mujeres, en general se acepta que este enfoque contiene un potencial transformador que no sería razonable minimizar.

MARÍA RIGAT-PFLAUM

Desde 1995, cuando la IV Conferencia Mundial de Mujeres de Beijing definió en su Plataforma de Acción el *gender mainstreaming* como estrategia central, las mujeres políticas y los círculos comprometidos con la igualdad de género comenzaron a alimentar esperanzas de lograr, a partir de este nuevo enfoque, mejores resultados que los obtenidos hasta ese momento. De hecho, la estrategia apunta a obtener mayor impacto en el objetivo de superar las discriminaciones sociales de género y alcanzar mayores niveles de igualdad.

María Rigat-Pflaum: politóloga por la Universidad Nacional de Rosario, con estudios de posgrado en Alemania y Argentina; actualmente es directora de proyectos de la Fundación Friedrich Ebert en Argentina.

Palabras claves: mujeres, igualdad, políticas, género, *gender mainstreaming*, transversalidad.

El *mainstreaming* de género, traducido al español como «transversalidad», puede ser entendido en variados sentidos: como una estrategia que involucra a todos los actores sociales en la búsqueda de la igualdad de género, o como la denominación de determinadas herramientas para el análisis de género. En realidad, se trata de un enfoque transformador, dotado de un cuerpo teórico propio, que apunta a analizar los impactos diferenciados del sistema de género en varones y mujeres, que permite tener en cuenta las especificidades de las personas como seres integrales y que, al mismo tiempo, ayuda a implementar medidas para corregir las desigualdades.

La implementación de este enfoque en las instituciones del Estado, las organizaciones del ámbito público, los sindicatos y las fundaciones, especialmente en la Unión Europea y sus países miembros, permite una evaluación del camino recorrido. Las experiencias son diversas y no siempre satisfactorias. En América Latina, la transversalidad ha sido adoptada por las instituciones estatales relacionadas con el género desde finales de los 90. Existen distintas experiencias en diferentes ámbitos del Estado, con resultados que no han sido, hasta el momento, evaluados en profundidad.

■ De la cooperación internacional, a partir de Beijing, hacia el mundo

El concepto de género se desarrolla en la teoría feminista a comienzos de los años 70¹. En cuanto al concepto de *mainstreaming*, algunas autoras consideran que su emergencia es resultado de las políticas para el desarrollo iniciadas en 1984, cuando se reestructuró el Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (Unifem) y se estableció como mandato la incorporación de las mujeres y de la igualdad de sus derechos a la agenda para el desarrollo, junto con el objetivo de promover su participación en la toma de decisiones relativas al desarrollo².

Es por lo tanto en el campo de la cooperación para el desarrollo donde tiene lugar la discusión pionera acerca de la neutralidad de las políticas, sobre la base de la idea de que las estrategias de crecimiento y apropiación de tecnología derivadas de las teorías de la modernización no habían generado el mismo efecto en las mujeres que en los hombres. En 1970, por ejemplo, un estudio de Ester Boserup destacó el trabajo de las mujeres —especialmente en las zonas

1. Ver Ann Oakley: *Sex, Gender and Society*, Temple Smith, Londres, 1972.

2. Cf. Claudia von Braunmühl: «Gender Mainstreaming: neue Konzepte, neue Chancen?» en Barbara Nohr y Silke Veth (comps.): *Gender Mainstreaming: kritische Reflexionen einer neuen Strategie*, Dietz, Berlín, 2002; Regina Frey: *Gender im Mainstreaming*, Helmer Verlag, Königstein im Taunus, 2003. También en el mismo sentido Emilie Hafner-Burton y Mark Pollack: «Mainstreaming Gender in Global Governance» en *European Journal of International Relations* vol. 8 N° 3, 2002, pp. 339-373.

rurales de los países pobres— y dejó claro que las estrategias de desarrollo beneficiaban principalmente a los varones³.

Se produjo, entonces, una reacción orientada a integrar a las mujeres al desarrollo. Comenzó a implementarse un enfoque denominado *women in development* (WID); en español, «mujeres en el desarrollo» (MED). Sobre la base de este enfoque, se buscó promover la integración de las mujeres al sistema económico de modo tal de mejorar sus ingresos, pero sin considerar que la posición de estas en la estructura económica, sobre todo en los países pobres, está fuertemente permeada por las relaciones de género, lo cual dificulta la articulación de los roles productivo y reproductivo y el acceso a los recursos. En general, las opiniones coinciden en que las estrategias de este tipo no cuestionaban la concepción de desarrollo y modernización; intentaban, simplemente, incorporar a las mujeres a esas estrategias.

En América Latina, el enfoque MED propició la creación de las primeras oficinas de la mujer. En general, las prioridades se centraron en la atención de aquellas mujeres en situación de vulnerabilidad extrema y, como sostiene Virginia Guzmán, tendieron a promover proyectos y programas orientados a modificar la situación de las mujeres. Sin embargo, las oficinas de la mujer actuaron desde una posición subordinada y aislada en la jerarquía institucional del Estado⁴.

En 1985, en la III Conferencia Mundial de la Mujer de Nairobi, las representantes de los países en desarrollo cuestionaron estas estrategias y defendieron la necesidad de promover un paradigma alternativo, en el cual los problemas de las mujeres no fueran considerados en forma aislada, sino como el resultado de un «sistema de género» que les impone roles dependientes y marginales en la sociedad. A partir de allí, comenzó a elaborarse, en el marco de las Naciones Unidas, el enfoque denominado *gender and development* (GAD, en español «género en el desarrollo»). Este nuevo enfoque recoge las experiencias de marginalización de las cuestiones de la mujer tanto en los programas y las políticas públicas como en las estructuras de la cooperación para el desarrollo, e intenta modificar esta situación⁵.

El concepto de género (antes, en el enfoque anterior, se utilizaba el de mujer) es fundamental en esta nueva estrategia, a tal punto que constituye, como

3. Ester Boserup: *Women's Role in Economic Development*, Earthscan, Londres, 1970.

4. V. Guzmán: *La institucionalidad de género en el Estado. Nuevas perspectivas de análisis*, Serie Mujer y Desarrollo N° 32, Cepal, Santiago de Chile, 2001.

5. El punto de partida para esta discusión se encuentra en un documento presentado en la Conferencia de Nairobi de 1985 por la red DAWN.



afirmó una de las activistas de *Development Alternatives with Women for a New Era* (DAWN, una red que nuclea a mujeres de los países del Sur), una «revolución semántica» generada a través de las políticas binacionales y multinacionales de desarrollo y de la acción de las redes globales de mujeres y del sistema de Naciones Unidas⁶. En este marco comenzó a utilizarse el concepto de *empowerment* (traducido al español como «empoderamiento»), que busca generar una participación calificada de las mujeres en el debate acerca de la visión del desarrollo y de las concepciones de modernización.

La mayoría de las autoras coincide en que el enfoque GAD apuntaba a sacar a las mujeres de sus lugares de aislamiento y a dar visibilidad a las estructuras que hacen posible la inequidad de género⁷. Sus herramientas fundamentales son, en primer lugar, los entrenamientos en género (*gender training*) con el doble objetivo de sensibilizar, por una parte, y capacitar, por otra. Esto es fundamental para la segunda herramienta del enfoque: los análisis de género.

Desde el punto de vista institucional, el enfoque GAD funcionó como el sustento de las recomendaciones emitidas en la Conferencia de Nairobi acerca de la necesidad de crear mecanismos en el más alto nivel de gobierno, dotados de recursos, con funciones de asesoramiento y monitoreo de las políticas llevadas adelante por los ministerios y organismos del Estado.

Algunas autoras aseguran que la incorporación del concepto de género y de la estrategia GAD a las instituciones internacionales constituyó, aun sin mencionarlo explícitamente, un primer intento de incorporar la perspectiva de género al *mainstream* de las políticas y las instituciones, lo que luego evolucionaría hacia la implementación del *gender mainstreaming*, ya en la década de 1980.

Al comenzar a evaluarse el impacto producido por la globalización y los modelos neoliberales sobre las mujeres se hizo indudable que ni los procesos económicos ni los conceptos científicos que los explicaban eran neutrales en términos de género ■

narlo explícitamente, un primer intento de incorporar la perspectiva de género al *mainstream* de las políticas y las instituciones, lo que luego evolucionaría hacia la implementación del *gender mainstreaming*, ya en la década de 1980.

Más tarde, al comenzar a evaluarse el impacto producido por

la globalización y los modelos neoliberales sobre las mujeres de los países en desarrollo, que resultaron especialmente afectadas por la desregulación y el

6. Sonia Correa, citada por R. Frey: ob. cit., p. 75.

7. Eva Rathgeber: «WID, WAD, GAD: From Theory to Practice» en *Journal of Developing Areas* vol. 24, 1990, pp. 489-502; M. Patricia Connelly et al. (eds.): *Feminism and Development*, citado por R. Frey: ob. cit., p. 85; tb. V. Guzmán: ob. cit., p. 18.

achicamiento o la destrucción de la infraestructura social, se hizo indudable que ni los procesos económicos ni los conceptos científicos que los explicaban eran neutrales en términos de género. Las mujeres habían sufrido más que los hombres las consecuencias negativas de los procesos de reforma. En este marco, el *gender mainstreaming* apareció como el instrumento más adecuado para analizar el impacto diferencial sobre mujeres y varones de los procesos macroeconómicos y políticos⁸.

Fue así como, adoptado primero por las instituciones que promovían políticas para el desarrollo, el *gender mainstreaming* comenzó a proyectarse en la arena macropolítica a partir de la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing⁹. La Plataforma de Acción de Beijing pone en claro la existencia de sistemas de género en las diferentes sociedades, el funcionamiento desigual de estos y las diferentes dimensiones de los problemas y desigualdades de género que son resultado de este carácter sistémico: simbólica, normativa, subjetiva y relacional. Se reconoce que ningún campo es neutral al género y que es necesario profundizar el análisis multicausal y la integralidad de la acción, y que el Estado es el responsable de hacerlo. En este contexto, se rejerarquiza el rol de las oficinas de la mujer, que se conciben como instancias de coordinación de políticas, responsables de liderar el proceso de *gender mainstreaming* e influir ya no solo en las políticas específicamente orientadas a la mujer, sino en el conjunto de las políticas públicas¹⁰.

■ La experiencia de la UE

En la UE, el *gender mainstreaming* se ha consolidado como la estrategia principal para el logro de la igualdad de género y, desde el Tratado de Ámsterdam de 1997, ha sido declarado como «enfoque oficial» para orientar las políticas.

Tal como ocurrió en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo, en la UE la evolución de los enfoques en materia de políticas públicas para la igualdad ha estado asociada a los diferentes desarrollos del concepto de género. Siguiendo a Teresa Rees, diremos que, desde el inicio, el proceso de integración europea ha incluido tres enfoques básicos en relación con las

8. Claudia von Braunmühl: ob. cit., p. 19; tb., aunque menos explícitamente, R. Frey: ob. cit.

9. En la práctica, la distinción entre enfoques MED y GAD no ha sido lineal, sino que herramientas y conceptos se mezclaron y convivieron, aun en la actualidad, en el marco de proyectos y programas.

10. C. von Braunmühl: ob. cit.

políticas de igualdad de género: la igualdad de trato, la igualdad de oportunidades y acciones positivas, y el *gender mainstreaming*¹¹.

En los 70, las políticas europeas estuvieron caracterizadas por un enfoque que buscaba establecer la igualdad de trato en la legislación, para lo cual se propició la revisión de los marcos legales existentes. Este enfoque, basado en los derechos individuales de las personas, tenía como objetivo remediar, desde lo normativo, las situaciones de discriminación contra la mujer.

En los 80, el enfoque predominante fue el de la igualdad de oportunidades, que reconoce a las mujeres como un grupo que se encuentra en desventaja con respecto a los varones y propone la intervención activa del Estado para garantizar su acceso al mundo público, del que han sido tradicionalmente excluidas. Las políticas de acción positiva o afirmativa implican un cambio de método: de la igualdad de acceso (características de la etapa anterior) a la igualdad de resultados¹².

En general, las políticas que se siguieron en Europa fueron de tipo laboral, orientadas a corregir la desventaja de las mujeres en este campo a través del desarrollo de nuevos perfiles profesionales y nuevas herramientas que permitan superar las dificultades de acceso y permanencia en el mercado de trabajo. Los programas incluyeron un amplio abanico de políticas, desde la formación, la adecuación de horarios y la distribución de responsabilidades familiares,

En los 90, la UE adoptó el enfoque de *gender mainstreaming*. El objetivo es incorporar el género a las instituciones y a las políticas públicas en un proceso de «generización» ■

hasta el desarrollo de acciones positivas para la promoción de la mujer¹³.

En los 90, especialmente a partir de la Conferencia de Beijing, la UE adoptó el enfoque de *gender mainstreaming*.

A diferencia de los anteriores, que ponían el énfasis en los individuos y sus derechos, o en las mujeres como grupo en desventaja que debía equipararse al de

11. Rees habla de «acción positiva» y no de «igualdad de oportunidades» y caracteriza los tres enfoques seguidos en Europa como *tinkering* (retoque), *tailoring* (ajuste) y *transforming* (transformación). Judith Astelarra, por su parte, argumenta en la misma línea e incluye dentro de las medidas de igualdad de oportunidades las políticas de adecuación de los marcos legales llevadas adelante a fines de los 70. T. Rees: «Reflections on the Uneven Development of GMS in Europe» en *International Feminist Journal of Politics* vol. 7 Nº 4, diciembre de 2005, pp. 557-559; J. Astelarra: *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes para América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo Nº 57, Cepal, Santiago de Chile, 2004.

12. En E. Hafner-Burton y M. Pollack: ob. cit.

13. Primer Programa de Acción Comunitaria 1982-1985.

los varones, este nuevo enfoque se centra en las diferencias relacionales y en el funcionamiento del sistema de género. El objetivo es incorporar el género a las instituciones y a las políticas públicas en un proceso general de «generación», del que participan –y es reproducido por– varones y mujeres. Como enfoque transformador integral, el *gender mainstreaming* busca producir cambios en dos sentidos: incrementar el número de instituciones involucradas en la búsqueda de la igualdad de género y aceptar la existencia de una dimensión de género en la sociedad y las políticas públicas.

La aplicación de este enfoque por parte de la UE incluyó su incorporación a los Fondos Estructurales, a la investigación científica y a los programas de cooperación¹⁴. En todos estos casos, las experiencias han sido valoradas positivamente. Al mismo tiempo, se valora también el surgimiento de una institucionalidad de la mujer, tanto formal como informal (en este último ámbito puede mencionarse el Lobby Europeo de Mujeres, articulado con la Comisión de Derechos de la Mujer del Parlamento Europeo, así como diferentes grupos de presión de mujeres y parlamentarias europeas y nacionales, entre otros). Todo ello ha contribuido a crear un espacio político simbólico que ha incidido en las decisiones comunitarias y ha contribuido a mejorar la situación de los países más atrasados en materia de políticas de igualdad¹⁵.

Pero no todos los aspectos del *gender mainstreaming* son considerados positivos. Entre los negativos, que desarrollaremos en detalle más adelante, puede mencionarse, siguiendo a Emanuela Lombardo, que la interpretación «integracionista» que se ha hecho de él subvierte su contenido innovador y diluye su carácter revolucionario, frenando de esta forma su potencial transformador. El integracionismo a menudo ha llevado a enfatizar los aspectos más formales del enfoque y descartar una implementación menos declarativa y más concreta, más centrada en la «fijación de agendas» (*agenda-setting*)¹⁶. Desde este punto de vista, la concepción integracionista introdujo la perspectiva de género en los paradigmas políticos y en las estructuras existentes sin cuestionarlos, considerando el *mainstreaming* como una estrategia de igualdad similar a cualquier otra, lo que implica ignorar

14. J. Astelarra: ob. cit., p. 23.

15. *Ibíd.*, p. 29.

16. Jahan (1995), en E. Lombardo: «Integrating or Setting the Agenda? Gender Mainstreaming in the European Constitution-Making Process» en *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* vol. 12 Nº 3, otoño de 2005, pp. 412-432; tb. Judith Squires: «Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation» en *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, vol. 12 Nº 3, otoño de 2005, pp. 366-388.

(y desaprovechar) su potencial transformador. En última instancia, los enfoques integracionistas «vendieron» el enfoque como una forma más efectiva para conseguir ciertos objetivos, pero siempre dentro de los paradigmas existentes¹⁷.

La experiencia europea confirma la coexistencia, tanto en el ámbito comunitario como en los países miembros, de diferentes concepciones de igualdad, que se transversalizan a diferentes ámbitos de la política en contextos muy diferentes ■

Algunas investigaciones realizadas en la UE van en la línea de esta crítica. Al analizar la implementación del *gender mainstreaming* en los Fondos Estructurales, se concluyó que el énfasis se colocó más en la formulación política que en el desarrollo de procedimientos

e instrumentos que garanticen la traducción de esa política a la práctica¹⁸. Pese a ello, no sería razonable generalizar. La experiencia europea confirma la coexistencia, tanto en el ámbito comunitario como en los países miembros, de diferentes concepciones de igualdad, que se transversalizan a diferentes ámbitos de la política en contextos muy diferentes¹⁹.

■ Hacia una conceptualización del *gender mainstreaming*

Para entender su significado, comencemos por deconstruir el concepto. *Gender* –«género»– es, a diferencia del sexo biológico, un concepto multidimensional, profundamente debatido en la teoría feminista. Para la mayoría de las feministas, es una construcción social, un proceso interactivo que ocurre en una historia y en una geografía determinadas y que tiene ciertas consecuencias para varones y mujeres en cuanto a los roles y las jerarquías que se establecen. Desde este punto de vista, el género es algo que se hace, y no algo que se es²⁰.

El concepto de género ha sido exhaustivamente discutido. De manera esquemática, presentaré aquí las tres corrientes que considero principales para comprender su evolución y sus impactos en las diferentes estrategias de acción

17. E. Lombardo: ob. cit., p. 415; Silvia Walby: «Mainstreaming de género: uniendo la teoría con la práctica», ponencia presentada en las jornadas «Mainstreaming de Género: conceptos y estrategias políticas y técnicas», Sevilla, 26 y 27 de octubre de 2004, p. 2.

18. Maria Stratigaki: «Gender Mainstreaming vs. Positive Action: An Ongoing Conflict in EU Gender Equality Policy» en *European Journal of Women Studies* vol. 12 Nº 2, 2005, p. 168.

19. Silvia Walby: «Introduction: Comparative Gender Mainstreaming in a Global Era» en *International Feminist Journal of Politics* vol. 7 Nº 4, 12/2005.

20. Gabriele Rosenstreich: «Gender Mainstreaming, für wen?» en B. Nohr y S. Veth (comps.): ob. cit.

política que se han implementado en las últimas tres décadas: el género en el «feminismo de la igualdad»; el género en el «feminismo de la diferencia»; y el género en el denominado «feminismo crítico» (aquellas corrientes que prefiero caracterizar como «inclusivas de la diversidad»).

Los primeros desarrollos del concepto, en los años 70, y las posteriores elaboraciones académicas por parte de las corrientes del «feminismo de la igualdad», conciben el género como una construcción cultural subordinada a una biología bidimensional, con extremos diferenciados y construcciones culturales homogéneas en cada polo. Mujeres y varones son concebidos como colectivos genéricos en un marco sistémico en el que las primeras están subordinadas a los segundos.

Las corrientes teóricas del feminismo marxista establecen diferencias, dentro del colectivo de las mujeres, sobre la base de la dimensión de clase. Se producen de este modo teorías duales, donde género y clase tratan de articularse en la explicación de la desigualdad, muchas veces bajo la forma de un «matrimonio infeliz»²¹. Estas corrientes tienen en común el hecho de buscar la inclusión de las mujeres en una ciudadanía universal detentada por los varones y a la cual deben estas acceder para lograr la igualdad.

Las corrientes del «feminismo de la diferencia»²² no cuestionan, en principio, esta bidimensionalidad de los géneros ni la idea de que existen grupos homogéneos, pero reivindican y valoran las diferencias entre ellos. Con diferentes grados de esencialismo (y, en última instancia, de reivindicación de la naturaleza biológica de las mujeres), definen una «cultura de las mujeres», desarrollada en estructuras autónomas que rechazan la institucionalidad de un Estado reproductor de patrones patriarcales. La búsqueda de la igualdad entre varones y mujeres en estructuras e instituciones se descarta de plano: se trata de reivindicar radicalmente la cultura, la identidad y la autonomía de las mujeres.

En el eje que denomino «feminismo crítico», se ubica un grupo de teorías que no coinciden con esta posición esencialista, pero que, reivindicando las diferencias desde el punto de vista de la diversidad, critican las exclusiones existentes en la categoría «mujer» del feminismo de la igualdad. Las principales

21. Heidi Hartmann: «The Unhappy Marriage of Marxism and Feminism» (1981) en Stevi Jackson (ed.): *Women's Studies, A Reader*, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1993.

22. En estas corrientes se encuentran las autoras que adhieren al feminismo cultural, psicoanalítico y los ecofeminismos. Cfr. R. Frey: ob. cit.

críticas se originaron en el feminismo negro británico y americano en el sentido de plantear la necesidad de analizar la diversidad contenida en la categoría «mujer», ya que no todas las mujeres comparten la misma posición, tienen experiencias similares o las mismas prioridades políticas, étnicas, raciales, de clase o de orientación sexual.

El concepto de género sobre el cual descansa el *gender mainstreaming* se basa, al menos para algunos teóricos, en aquellos enfoques constructivistas que consideran el género como producto de una interacción social ■

El concepto de género sobre el cual descansa el *gender mainstreaming* se basa, al menos para algunos teóricos, en aquellos enfoques constructivistas que consideran el género como producto de una interacción social, sintetizada en la

expresión *doing gender* (construir género)²³. En este marco, el concepto de género detrás del *gender mainstreaming* se refiere a un proceso de construcción cotidiana de relaciones, más que a una situación inamovible. Es, desde este punto de vista, un concepto dinámico, no estático. Inevitablemente, se sitúa en el contexto de otras desigualdades; es decir, se conecta con otras dimensiones que operan dentro de la inequidad de género²⁴.

Por su parte, *mainstreaming* deriva de *mainstream*, y alude a la dirección o corriente principal, es decir, a lo que la mayoría piensa o hace en una sociedad. Sin embargo, no se refiere necesariamente a una mayoría numérica, sino, más específicamente, a aquello que se manifiesta como pensamiento hegemónico en una sociedad determinada.

El *gender mainstreaming* apunta, en suma, a que las cuestiones de género –los temas de la construcción social de los géneros, los efectos diferentes en varones y mujeres y las relaciones desiguales producto de las diversas dimensiones en que se construyen y reproducen los géneros– sean objeto de análisis en todos los niveles y en todas las actuaciones. Se trata sin duda de un enfoque que apunta a una transformación total de las relaciones de género en la sociedad. Va más allá de los individuos y sus derechos (o no derechos) y del intento de

23. West y Zimmerman, citado en Michael Meuser: «Gender Mainstreaming, Festschreibung oder Auflösung der geschlechterdifferenz?» en M. Meuser y Claudia Neusüß (eds.): *Gender Mainstreaming. Konzepte, Handlungsfelder, Instrumente*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2004.

24. Otras opiniones sostienen que al *gender mainstreaming* subyace el mismo concepto de dualismo de género, con identidades de género estables y consolidadas que no admiten las diversidades. Cf. Gabriele Rosenstreich: ob. cit., p. 28.

igualar a las mujeres en el acceso a las oportunidades históricamente negadas, pues se focaliza en las formas en que las estructuras y el sistema vulneran derechos y niegan oportunidades. Se trata, en definitiva, de *revelar* el género en sistemas, procesos, políticas e instituciones²⁵.

■ **Gender mainstreaming: un enfoque, varias estrategias**

El *gender mainstreaming* incluye una multiplicidad de dimensiones, lo cual suele generar confusión. El primer problema es la dificultad de traducción. Aunque se ha generalizado la expresión «transversalidad» o «transversalización» de la perspectiva de género, sigue sin encontrar un término universalmente aceptado²⁶.

Pero más allá de las diferencias y las dudas, numerosas interpretaciones coinciden en que el *gender mainstreaming* implica una ampliación de las políticas de igualdad de oportunidades. Esto supone salir del aislamiento de las políticas focalizadas y extender el enfoque a todos los campos de la política hasta abarcar a todos los actores del Estado (y no solo a las oficinas especializadas en las mujeres). Por eso se dice que constituye una política transversal. Es, desde este punto de vista, una estrategia administrativa, basada en procesos y directrices legales, implementada de arriba hacia abajo, relevante en cuanto a la toma de decisiones, que se traduce en programas y políticas públicas²⁷.

Sin embargo, otros análisis consideran el *gender mainstreaming* como un enfoque de gran potencial transformador que desafía los paradigmas políticos existentes²⁸. De hecho, la mayor parte del feminismo académico e institucional acogió este enfoque con expectativas y entusiasmo a partir de la Conferencia de Beijing de 1995. Pero con el tiempo se comprobó que este potencial transformador solo se concreta cuando se superan los límites de una adopción meramente retórica y se pasa a una implementación efectiva²⁹.

25. T. Rees: ob. cit., p. 557.

26. La expresión «transversalidad de género» a menudo lleva implícita una tendencia a interpretar el enfoque en su dimensión institucional, en el sentido de involucrar a las diversas instituciones y agencias del Estado en la tarea de ejecutar políticas para la igualdad de género.

27. Dorit Meyer: «Gender Mainstreaming als Zukunftsressource», Stiftung Sozialpädagogisches Institut Walter May, 2002, <http://www.stiftung-spi.de/download/stiftung/gender/gender_zukunft.pdf>; en este sentido también Barbara Stiegler: «Género, poder y política. Diez preguntas y respuestas sobre el concepto de *gender mainstreaming*», Friedrich Ebert Stiftung, División de Cooperación Internacional, Bonn, 2003, y «Gendermainstreaming, Postmoderner Schmusekurs oder geschlechtspolitische Chance?», Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik, Bonn, 2003.

28. T. Rees: ob. cit.; J. Squires: ob. cit.

29. E. Lombardo: ob. cit.; T. Rees: ob. cit.; Alison Woodward: «European Gender Mainstreaming: Innovative Policy or Disappearing Act» en *Review of Policy Research* Nº 1, 2003, pp. 65-88.

En general, entonces, podríamos afirmar que existen dos posiciones extremas en cuanto a la valoración del *gender mainstreaming*: aquella que lo considera el único enfoque capaz de transformar las estructuras que provocan la desigualdad de género; y aquella que, con una gran carga de escepticismo, sostiene que, en el largo plazo, solo servirá para consolidar las estructuras existentes. Esta postura crítica se basa en la idea de que, al transversalizar el género a todos los ámbitos del Estado, se corre el riesgo de perder la institucionalidad para la mujer y desatender las políticas de promoción de igualdad de oportunidades que se vienen llevando a cabo hasta el momento.

Quizás una forma de avanzar en el debate sea analizar por separado algunos elementos que, tanto desde la teoría como desde la práctica, se destacan en relación con el *gender mainstreaming*.

En relación con el sujeto de género. El concepto de género que subyace al *gender mainstreaming* reconoce la heterogeneidad del sujeto colectivo mujer

El concepto de género que subyace al *gender mainstreaming* reconoce la heterogeneidad del sujeto colectivo mujer e introduce las dimensiones de clase, etnia, raza y orientación sexual ■

e introduce las dimensiones de clase, etnia, raza y orientación sexual. Esto, como ya se señaló, permite dar cuenta de la conexión entre las diferentes desigualdades y concebir el género en un contexto de diversidad³⁰.

Al mismo tiempo, la transversalidad de género interpela a ambos géneros. Los impactos son diferentes tanto para varones como para mujeres. El *gender mainstreaming* apunta a incluir la masculinidad, con toda su diversidad, dentro de los análisis de género³¹.

En relación con el proceso de toma de decisiones. Se destaca la importancia de un modelo participativo-democrático para lograr que el enfoque defina agendas y políticas. Para ello, requiere procesos y ámbitos democráticos inclusivos de las diversidades³². El concepto mismo de transversalidad, al cuestionar la

30. Rees da cuenta de la experiencia de Canadá, donde se han desarrollado análisis interseccionales para medir conjuntamente desigualdad de género y otras desigualdades. En T. Rees: ob. cit., p. 569.
31. Con relación a las dificultades de incluir a la categoría de los varones en las políticas de desarrollo, v. Sylvia Chant y Matthew Gutmann: «Men-Streaming Gender? Questions for Gender and Development Policy in the Twenty-First Century» en *Progress in Development Studies* vol. 2 N° 4, 2002, pp. 269-282.
32. En este sentido, Squires sugiere un proceso de elaboración de decisiones inclusivo, abarcativo de las diferentes perspectivas, acercando las propuestas de los teóricos de la democracia deliberativa. J. Squires: ob. cit., p. 381.

neutralidad de todas las políticas en todos los niveles, requiere cambios en el proceso de toma de decisiones y en la forma de implementación de las políticas públicas. Para lograr una acción integral es necesario articular a los diversos agentes en formas menos jerárquicas y burocráticas, coordinando redes horizontales y de cooperación de las diversas instancias dentro del Estado.

Al mismo tiempo, se busca involucrar a especialistas que puedan orientar el proceso de análisis de género y la introducción de la perspectiva transversal en todos los ámbitos y todos los niveles del Estado. El enfoque permite, en suma, considerar complementariamente la experticia y la democracia³³. En este sentido, la experiencia europea confirma la importancia de la interacción entre las funcionarias relacionadas con temas de género (las llamadas «burócratas feministas» o «femócratas») y las políticas, las especialistas y los movimientos de mujeres. La interacción entre todas ellas ha sido clave para el avance y desarrollo del enfoque de *gender mainstreaming*³⁴.

Finalmente, requiere un monitoreo y evaluación permanente de las políticas públicas aplicadas tanto en las redes intraestatales como en las redes de interacción entre las organizaciones de mujeres, las expertas y el Estado.

En relación con los contenidos del género que se transversaliza. Aunque existe un consenso en que el fin último del *gender mainstreaming* es la igualdad de géneros, hay diferentes interpretaciones acerca de lo que realmente debe ser considerado como tal. Estas interpretaciones remiten a la discusión teórica del feminismo sobre igualdad y diferencia.

Básicamente, se resumen en dos posiciones. Algunos autores³⁵, en sintonía con diferentes documentos de la UE³⁶, aceptan que el género a ser transversalizado

33. S. Walby: «Mainstreaming de género», cit., pp. 7-9.

34. Lo que Woodward llama «triángulo de terciopelo», destacando la importancia de esta articulación de actores para una correcta implementación del enfoque. A. Woodward: *Building Velvet Triangles: Gender and Informal Governance* (2004), citado por S. Walby: «Mainstreaming de género», cit.; Jozefien Godemont y Joz Motmans: «The Velvet Triangle in the Flemish Field of Women's and LGB Movements: Networks, Strategies and Concepts», Conferencia Europea «Equal is not Enough», Amberes, 13 a 15 de septiembre de 2006, <www.equalisnotenough.org/followup/papers/JozefienGodemont.pdf>.

35. Christine Booth y Cinnamon Bennet: «Gender Mainstreaming in the European Union» en *European Journal of Women's Studies* vol. 9 Nº 4, 2002, pp. 430-446.

36. Documentos de la Comisión Europea (2000) y del Consejo de Europa (2003) sobre la igualdad de género mencionados por S. Walby: «Mainstreaming de género», cit.

admite tanto los enfoques que tienen por objeto equiparar a las mujeres con los varones, como aquellos enfoques que apuntan a transformar las relaciones de género³⁷.

La igualdad de trato (que persigue la igualdad legal y el reconocimiento de iguales derechos individuales para varones y mujeres), la igualdad de oportunidades y las acciones positivas (destinadas a remediar las desventajas y a rectificar efectos de discriminaciones pasadas) y el *gender mainstreaming*, que tiende a transformar las relaciones de género mediante la creación de nuevos estándares tanto para varones como para mujeres³⁸, son enfoques complementarios para el logro de la igualdad de género. Por ello, insistir en que el *gender mainstreaming* solamente acepta políticas transformadoras conduciría, justamente, a limitar su potencial transformador³⁹.

La segunda posición pone el énfasis en la diferencia entre las concepciones de igualdad y las herramientas para el logro de esta. Con una fuerte base teórica en el feminismo radical, sostiene que *gender mainstreaming* refiere exclusivamente a la transformación de los estándares para todos, varones y mujeres, reemplazando instituciones y procesos segregados⁴⁰. Si el enfoque implica una concepción política de la igualdad que apunta a revertir el statu quo y crear nuevos estándares tanto para varones como para mujeres, difícilmente puede ser visto como un enfoque complementario de aquellos que intentan alcanzar «una participación equitativa de las mujeres y los varones en la vida política y pública»⁴¹.

Básicamente, coincido con aquellas posiciones que consideran que las diferentes visiones de la igualdad, si bien conceptualmente excluyentes, pueden ser desagregadas en estrategias más pequeñas que tiendan a la

37. Este enfoque transformador de las relaciones es denominado por Booth y Bennett «perspectiva de género», también aceptado por Sylvia Walby. Sin embargo, en una forma más general, se habla de «perspectiva de género» aludiendo a un análisis de los impactos diferentes de políticas y procesos en varones y mujeres.

38. Booth y Bennett hablan de «perspectiva de tratamiento equitativo», «perspectiva de las mujeres» y «perspectiva de género» para diferenciar los tres tipos de estrategias para la igualdad.

39. S. Walby: «Mainstreaming de género», cit., p. 3.

40. T. Rees: ob. cit.

41. Como lo entiende el Consejo de Europa. V. Consejo de Europa: *Gender Mainstreaming: Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices*, informe final de actividades del Grupo de Especialistas en Mainstreaming, Estrasburgo, 2004. [Hay versión en español: *Mainstreaming de Género: Marco conceptual, metodologías y presentación de buenas prácticas*, Instituto de la Mujer, Madrid, 2005.]

igualdad de género, y que se traduzcan en políticas públicas. Esto permitirá el tratamiento de ambos enfoques no necesariamente como alternativos⁴².

En resumen, considero que el *gender mainstreaming* constituye un enfoque transformador que, basado en los presupuestos teóricos del feminismo crítico y los avances de las investigaciones sobre el género, apunta a impactar en las múltiples dimensiones del sistema

de género que generan desigualdad. Para ello se vale de diferentes y variadas herramientas y estrategias (presupuestos en base a género, estadísticas desagregadas por género, etc.) e involucra al Estado, sus diferentes agencias y a otros actores que constituyen redes intra- e interestatales para la toma de decisiones. El enfoque abarca, de esta manera, medidas que operan en la estructura, en los procesos y en la cultura del Estado, así como en la política pública, los programas y proyectos.

■ Reflexiones finales

Sin dudas, si la perspectiva de género se transversaliza con el objetivo de aplicarla en todos lados, se corre el riesgo de que no se concrete en ninguno. También es cierto que, si el objetivo político es que la igualdad de género se convierta en una responsabilidad de todos, puede ocurrir que, al final, nadie sea responsable.

Pero a pesar de estos riesgos el enfoque de *gender mainstreaming* es conceptualmente revolucionario pues intenta superar aquellas concepciones que buscan lograr la igualdad de oportunidades para las mujeres en un mundo concebido por y para los varones.

Es necesario, por lo tanto, encarar la transformación de aquellas condiciones que hacen que las mujeres que toman la decisión de involucrarse en el mundo público tengan que enfrentar dobles y a veces triples jornadas de trabajo, culpas y malas conciencias. Asimismo, es necesario analizar las causas y los procesos que generan estas desventajas y desigualdades, enfrentarlos y

Coincido con aquellas posiciones que consideran que las diferentes visiones de la igualdad, si bien conceptualmente excluyentes, pueden ser desagregadas en estrategias más pequeñas que tiendan a la igualdad de género ■

42. S. Walby: «Mainstreaming de género», cit.

transformarlos. Y para ello deberían considerarse todas las estrategias, las nuevas y las anteriores: allí donde haya desventajas, deberá aplicarse una política tendiente a equiparar; allí donde la norma discrimina, deberá buscarse una reforma legal que garantice igualdad de trato.

Incluso puede entenderse el *gender mainstreaming* solamente como un conjunto de herramientas para elaborar un diagnóstico que permita constituir un buen punto de partida para la acción política y la transformación. Aun así, no debe desestimarse el valor simbólico de contar con estadísticas desagregadas por sexo, por ejemplo para cambiar la cultura de las instituciones. En el camino hacia la implementación de un enfoque integral de igualdad de géneros, deberá formar parte de la cultura de las instituciones el analizar con perspectiva de género sus recursos, competencias y procesos internos, así como los impactos diferenciados sobre mujeres y varones de sus políticas y programas, teniendo en cuenta las diferencias y la diversidad.

El objetivo es garantizar más justicia, más equidad y más igualdad. En suma, se trata de mejorar la calidad de la democracia extendiendo su alcance a toda la sociedad. ☒

SOCIALISMO Y PARTICIPACIÓN



Ocubre de 2008

Lima

Nº 105

ARTÍCULOS: **Ronald Torres**, Periodismo y sociedad ¿libertad de expresión o desperdicio de la inteligencia? **César Bedoya y Javier Caravedo Chocano**, Conflicto social en contexto de ¿bonanza? **Manuel Castillo**, Globalización y movilización social: la doble lógica de la acción colectiva, crisis del gran otro y la reemergencia del cooperativismo comunitario. **Daniel Martínez**, ¿Es el trabajo un bien público global? **Ricardo Sánchez y Miguel Ángel Cadena**, Discutir la democracia: propuesta educativa. **Oscar Ugarteche**, Elementos para comprender la crisis estadounidense: la crisis del milenio vuelta a mirar. **Alberto Graña**, La gran banca norteamericana en su laberinto. El caso Bears Stearns. **Heraclio Bonilla**, La cuestión agraria en el Perú después de la reforma agraria.

Socialismo y Participación es una publicación trimestral del Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (Cedeperu). Av. José Faustino Sánchez Carrión 790, Lima 17. Tel.: (511) 460-2855 / 463-0099. Fax: (511) 461-6446. Correo electrónico: <cendoc@cedepperu.org>. Página web: <www.cedepperu.org>.