XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

¿Qué nos dicen los planes de igualdad de oportunidades de América Latina? Una reflexión en torno a las construcciones textuales de la desigualdad de género, la ciudadanía de mujeres y la participación.

Ana Laura Rodríguez Gustá.

Cita:

Ana Laura Rodríguez Gustá (2009). *¿Qué nos dicen los planes de igualdad de oportunidades de América Latina? Una reflexión en torno a las construcciones textuales de la desigualdad de género, la ciudadanía de mujeres y la participación. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-062/892

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

¿Qué nos dicen los planes de igualdad de oportunidades de América Latina? Una reflexión en torno a las construcciones textuales de la desigualdad de género, la ciudadanía de mujeres y la participación

Ana Laura Rodríguez Gustá, Ph.D.
Centro de Estudios en Desarrollo y Territorio (CEDET) – Escuela de Política y Gobierno
Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)

1. Introducción

América Latina es el continente más desigual del mundo. Las desigualdades de género, junto con las relativas a la distribución de la riqueza y las discriminaciones que sufren los afrodescendientes y los pueblos originarios, producen sociedades donde la exclusión es un eje organizador del poder social, económico y político. Por ello, la relación entre la ciudadanía de mujeres, la participación de la sociedad civil en las políticas públicas y las inequidades de género no son asuntos simples, al punto que una mayor vinculación entre institucionalidad y equidad se ha vuelto esencial para la *gobernabilidad democrática* (Guzmán, 2003).

En las últimas dos décadas y, especialmente, a partir de los noventa, la mayoría de los países de América Latina han desarrollado instituciones dedicadas a las temáticas de género en el Estado. Se han edificado agencias del Poder Ejecutivo con el mandato específico de formular e implementar políticas públicas que aborden la problemática de la desigualdad entre varones y mujeres. Estas agencias – que pueden ser consejos, institutos, vicepresidencias, o ministerio de acuerdo con el país – han sido responsables por la cristalización de políticas públicas de género. Los planes nacionales de igualdad de oportunidades (PIO) son una de las manifestaciones más emblemáticas de su labor.

Los PIO son políticas públicas pretendidamente comprensivas en el alcance de sus medidas para instaurar mayores grados de igualdad de género. Asimismo, apuntan a conformar una matriz básica de acción respecto de la cual las restantes políticas públicas deberían alinearse. Los PIO expresan transformaciones en las normas que estructuran las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad y representan opciones político-institucionales que, a su vez, suponen cambios en la organización social de género imperante en las instituciones sociales, políticas y económicas.

Así como las conferencias internacionales sobre los derechos de mujeres de las Naciones Unidas foguearon la creación de agencias de género (True y Mintrom, 2001), las mismas han inspirado algunos fundamentos orientadores de los PIO. En efecto, la totalidad de los PIO de los países examinados -- Chile, Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Perú y Uruguay -- alude a las declaraciones internacionales acerca de los derechos de mujeres y a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Con todo, ¿hasta qué punto sería válido asumir que los PIO construyen la desigualdad de género, la ciudadanía de mujeres y la relevancia de la participación de organizaciones sociales de mujeres en *forma homogénea*?

Esta ponencia examina los términos en que son edificados estos tres aspectos medulares de las políticas de equidad en la región con el propósito de identificar variaciones entre países en textos que son visualizados como un notorio compromiso del Estado con la equidad de género.

2. Los Planes de Igualdad de los casos seleccionados

Tabla 1
Mapa de la institucionalidad de género

País	Plan de Igualdad de Oportunidades	Organismo rector	Enfoque del PIO
Ecuador	Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres Ecuatorianas	Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU)	Enfoque de derechos humanos e interculturalidad
Uruguay	Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (2007)	Instituto Nacional de las Mujeres (depende del MIDES)	Enfoque de derechos humanos y de género: participación ciudadana y empoderamiento de mujeres
Brasil	II Plan Nacional para las Mujeres (2008)	Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres	Enfoque de interseccionalidad: Discriminación de género ocurre con discriminación de raza y etnia
Perú	Plan de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Varones 2006-2010	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Enfoque de derechos humanos, equidad de género, interculturalidad, intergeneracional y territorialidad.
México	Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012 (PROIGUALDAD)	Instituto Nacional de las Mujeres	Transversalidad de la perspectiva de género en el Estado y las políticas públicas
Bolivia	Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia para el Buen Vivir	Viceminsiterio de Género y Asuntos Generacionales	Enfoque poscolonial: recuperar el concepto de género descolonizándolo. El sistema patriarcal afecta a las mujeres y, doblemente, a las indígenas y de estratos populares.

Chile	Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010	Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)	Transversalización e intersectorialidad de la equidad de género en las políticas públicas

Fuente: Elaboración propia

Como resume la Tabla 1, una pluralidad de enfoques enmarcan los lineamientos de acción principales de los PIO. Si bien todos mencionan los derechos de mujeres y apelan a la CEDAW, solamente el PIO de Ecuador y Uruguay están estrictamente organizados en torno a las cuestiones de los derechos de mujeres. Por su parte, el caso de Perú despliega una suma de enfoques: de derechos humanos, de equidad de género, de interculturalidad, intergeneracional, y de territorialidad. Otros PIO, como el mexicano y el chileno, adoptan la perspectiva de la transversalidad de género como un marco organizador de sus acciones.

El PIO boliviano propone partir de una crítica al "orden colonial interno de exclusiones". La premisa es que el país está caracterizado por una amplia diversidad cultural y, en consecuencia, resulta sumamente complejo proponer políticas públicas de género comprensivas sin caer en un riesgo de "reduccionismo cultural". Se cuestiona la noción de "equidad de género" y, en su lugar, se habla de "sociedad patriarcal". Asimismo, se propone recuperar la noción de género, "descolonizándolo".

La perspectiva propuesta por el II Plan de Brasil puede ser denominada de "interseccionalidad" puesto que la discriminación de género no ocurre en forma independiente de la discriminación con base en la raza/etnia de los sujetos. En particular, estas tensiones colocan a las mujeres negras en posiciones extremadamente vulnerables y subordinadas.

3. Las convergencias: la ciudadanía de mujeres

La temática de la ciudadanía de mujeres y, en particular, la necesidad de su expansión en las esferas políticas, sociales, económicas y culturales, es propio de la totalidad de los PIO examinados. Se menciona el reconocimiento formal de derechos como un paso necesario pero insuficiente y las consecuencias negativas de la discriminación sobre el ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres. La ciudadanía en temáticas sexuales y reproductivas no quedan por fuera de los documentos examinados. Asimismo, la ciudadanía plena está acompañada de la igualdad de oportunidades en el acceso a recursos. A título ilustrativo:

> "La plena ciudadanía de hombres y mujeres supone igualdad de oportunidades para participar en todos los niveles de toma de decisión de vida pública. Esto sólo se podrá lograr cuando se reconozca que las oportunidades ofrecidas por la sociedad y por el sistema público son iguales. Para garantizar una democracia paritaria es necesario considerar que las mujeres tienen dificultades en razón de su género. Por ello, estimular la participación de las mujeres es tarea de la sociedad en su conjunto y al Estado le cabe la responsabilidad de abrir los espacios que la faciliten" (Chile: 44).

En tal sentido, la marca de la CEDAW está claramente plasmada en el conjunto de los planes observados, imprimiendo lenguajes análogos. Las particularidades de la región se suman a dicha matriz común: los PIO subrayan que la democracia y la gobernabilidad en la región no son posibles sin una verdadera ciudadanía de género. En el caso de Ecuador, por ejemplo, se menciona la "ciudadanización" como un proceso básico en la totalidad de las áreas de la vida social.

El conjunto de los PIO mencionan la necesidad de potenciar la ciudadanía de mujeres más vulnerables y pertenecientes a grupos étnicos y zonas rurales:

> "Desarrollar programas de información y capacitación a las mujeres, para el ejercicio activo de su ciudadanía y liderazgo, en especial a las de zonas rurales, con métodos adecuados a su idioma originario y respetando sus patrones culturales" (Perú: 99).

4. Los rasgos distintivos: la participación de las organizaciones de mujeres y de la ciudadanía en la elaboración e implementación de políticas públicas de género

Los textos de los PIO expresan haber sido elaborados conjuntamente entre el Estado y las organizaciones de mujeres, e incluso en algunos de ellos estas organizaciones han sido incorporadas en su implementación y/o seguimiento. Múltiples lineamientos de acción establecen el compromiso de organizaciones sociales, sin las cuales las metas no serían alcanzadas. El PIO ecuatoriano, por ejemplo, menciona que estas organizaciones son "la base social de las políticas públicas de género" (12).

Por cierto, esto no sorprende puesto que las políticas de equidad de género presuponen la participación de organizaciones de mujeres y la conformación de espacios de debate que informen la elaboración de políticas públicas a la luz de las perspectivas de la sociedad. En esencia, las políticas de género no son de exclusiva jurisdicción del Estado sino que conllevan el trabajo conjunto entre Estado y sociedad.

Más allá de estos acuerdos, los discursos emergentes de los textos presentan al menos tres variantes claras: 1) la participación como construcción de ciudadanía pero donde el Estado mantiene sus responsabilidades claras, 2) la participación como vigilancia ciudadana sobre el Estado y 3) la participación como un proceso de interlocución entre el Estado y la sociedad, fomentado desde el primero.

En primer término, en Uruguay, el propio proceso de elaboración del PIO es visualizado como una instancia de construcción ciudadana y se brinda información detallada de las consultas en grados no verificados entre los restantes PIO.

> "El proceso constituyó un instrumento de acercamiento y apropiación por pare de la ciudadanía del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, favoreciendo la vinculación de a agenda de género con la vida concreta de las mujeres. Permitió participar activamente en la elaboración de una política pública, construyendo ciudadanía. Favoreció el intercambio y la interacción entre personas de diversas procedencias e inserciones sociales, contribuyendo a los procesos de recomposición del tejido social. Amplió y fortaleció los

> mecanismos de género del gobierno nacional y departamental en todo el territorio nacional. Incorporó las miradas específicas aportadas en cada uno de los 19 departamentos, facilitando el carácter nacional del Plan" (25).

La construcción ciudadana, además, implica responsabilidades delimitadas del Estado y de las organizaciones de mujeres en el seguimiento de las políticas públicas de género, una distinción característica de este PIO:

> "La participación ciudadana en los procesos de planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas es parte constitutiva de la metodología de diseño y de implementación de este Plan. … *Ello no implica que no haya un liderazgo y una determinación de responsabilidades. Tanto la elaboración como la implementación del Plan son lideradas por el Instituto Nacional de las Mujeres* desarrollando mecanismos de participación ciudadana y coordinando a las instituciones públicas" (34).

En segundo término, la noción de "vigilancia ciudadana" es establecida en el PIO peruano, una referencia en principio más incisiva que participación – e incluso con una carga de poder más alta – puesto que la sociedad interpela al Estado mediante el control de acciones y no hace, meramente, un seguimiento de las mismas. Además del giro retórico, se estipula la creación de instancias para ejercer dicha vigilancia e incluso "control ciudadano" como resultado esperado para el año 2010, en palabras del PIO.

> "Conformar instancias descentralizadas de vigilancia ciudadana para el seguimiento de las políticas y acciones del Acuerdo Nacional y acuerdos internacionales suscritos por el Estado Peruano en materia de equidad de género es decir, igualdad de oportunidades, entre mujeres y varones" (100).

Finalmente, el PIO chileno es emblemático de cómo el Estado se plantea promover la organización de mujeres. En tal sentido, es llamativo el número de lineamientos del PIO cuyo propósito es generar la "asociatividad entre mujeres", fomentado así "la acción política" particularmente entre mujeres "más distantes de los centros de decisión social, económica, cultural y geográfica" (48). El PIO apunta a que, a través de espacios renovados de organización colectiva femenina, el Estado chileno pueda desarrollar procesos de "interlocución" con la sociedad a fin de darle sustento y viabilidad a las políticas públicas de género. Precisamente, al organizarse, se podrían remover los obstáculos de acceso a los niveles de decisión, pero es una organización originada desde el Estado mediante incentivos.

5. Las divergencias: las concepciones sobre la inequidad de género

Los abordajes conceptuales y aún los énfasis entre abordajes comunes acerca de qué es y cómo se define la inequidad de género son muy variados entre los PIO. Aquí se pone de manifiesto una importante heterogeneidad, lo cual revela que los fundamentos normativos últimos de las políticas públicas son disímiles.

Todos los PIO adoptan una concepción de género como relaciones desiguales de poder entre varones y mujeres pero el acuerdo allí termina. Ahora bien, los matices identificados apuntan a fundamentos disímiles, donde adquieren peso diverso las cuestiones culturales, racionales y de clase entre las más salientes. En este apartado

queremos destacar que, a diferencia de los restantes PIO, la inequidad de género adquiere, esencialmente, una dimensión multiétnica y multicultural en Ecuador, Brasil y Bolivia.

Estos tres PIO insisten en una dimensión intrínseca de la inequidad de género que está relacionada con situaciones de discriminación de mujeres de los pueblos originarios y afrodescendientes. Así, las desigualdades étnicas no son aditivas sino que potencian las inequidades de género al punto que el PIO boliviano manifiesta que "la pobreza tiene rostro de mujer indígena y campesina". Los derechos con base en las diferencias étnicas y culturales son visualizados como esenciales para la democracia y la incorporación de mujeres a ella.

Los siguientes párrafos ilustran estas perspectivas:

> "… si el Estado y la sociedad ecuatoriana mantienen una deuda enorme con los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, esta es aún mayor con las niñas, niños y mujeres de dichas comunidades" (Ecuador: 32).

> "Sin duda, los efectos de las políticas neoliberales no fueron homogéneos para todas las mujeres; es preciso reconocer que también entre mujeres se establecen relaciones de poder y explotación, relaciones constituidas por pertenencia de clase e identidad étnica, relaciones signadas por diferencias socialmente jerarquizadas. De donde, el mayor peso de las reformas económicas cayó sobre las mujeres de clases bajas e indígenas empobrecidas. Así, por ejemplo, las mujeres de clases medias y altas se siguen beneficiando del trabajo manual y doméstico de las mujeres pobres e indígenas sus mayores oportunidades de educación, participación política, acceso al ingreso, se asientan en gran medida en la delegación de las tareas domésticas a las "trabajadoras del hogar …
> Con los cuerpos marcados por el colonialismo y el patriarcado las mujeres recorren la historia, relacionándose unas con otras y relacionándose como mujeres con los varones también. … En este panorama, no es raro que los intereses y las búsquedas de las mujeres hayan sido muy diferentes dependiendo de la clase y de la cultura a la que pertenecen" (Bolivia: 3).

> "Reducir la desigualdad pasa, fundamentalmente, por la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y, entre las mujeres, por la transformación de la cultura organizacional patriarcal, discriminadora, racista y sexista de la sociedad que imputa una segregación racial y de género a determinados grupos, negando con eso la diversidad cultural, étnico-racial y de género presente en la sociedad" (Brasil: 38).

Respecto de los restantes países, en Uruguay, no se aborda la temática racional pero se menciona la existencia de un Plan de Acción de la Secretaría de las Mujeres Afrodescendientes. El PIO de Chile no elabora las cuestiones indígenas como un punto nodal de la desigualdad de género pero incluye medidas de equidad para estas mujeres entre sus objetivos y lineamientos de acción. En el caso de México, la desigualdad de género ligada a cuestiones étnicas está abordada en estrategias específicas de acción pero sin ser incorporada a la manera de pensar sobre la desigualdad.

6. Conclusiones

Las políticas de igualdad de género apuntan a resolver injusticias socio-económicas y de orden simbólico relativas a las pautas sociales de representación, interpretación, y comunicación (Fraser, 1995) pero sus fundamentos no son necesariamente los mismos. La presente comparación empírica de los PIO devela que algunos sentidos de igualdad de género y, en menor medida, de participación ciudadana de mujeres, no son unívocos entre algunos PIO de la región. Por ende, al referirnos a la institucionalidad de género en América Latina, debemos mantenernos atentas al hecho de que no hay homogeneidad en el discurso de género del Estado. Respecto de las nociones de igualdad, las cuestiones étnicas y raciales – en definitiva, la temática de la diversidad cultural – parecerían diferenciar los PIO en forma notoria.

Adicionalmente, bajo la noción de participación de mujeres emergen algunos matices que delimitan el papel de las organizaciones y el del Estado, puesto que en algunos casos se prioriza la vigilancia por parte de estas organizaciones (Perú) mientras que en otros casos el Estado impulsa la conformación de la asociatividad (Chile). Lo que está en juego es, entonces, el desempeño del Estado como inductor (o no) de la sociedad y, a partir de allí, las posiciones normativamente deseables para la sociedad.

Finalmente, las construcciones acerca de la ciudadanía de mujeres evidencian una postura relativamente homogénea. Tal vez ello se deba a que en este punto además de la CEDAW hay otras normas internacionales y regionales que han forjado un vocabulario compartido. Por el contrario, el lenguaje de la participación y más aun el de las desigualdades e inequidades de género es materia de disputa conceptual. Los PIO no están exentos a ello, por lo cual las edificaciones retóricas de los Estados merecen más investigación.

Referencias

Fraser, Nancy (1995). “From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a Post-Socialist Age”, *New Left review* I (212): 68-93.

Guzmán, Virginia (2003), “Gobernabilidad democrática y género. Una articulación posible”. Serie Políticas Sociales 48. Santiago de Chile: CEPAL.

True, Jaqui y Mintrom, Michael (2001), “Transnational Networks and Policy Difussion. The Case of Gender Mainstreaming”, *International Studies Quarterly* 45: 27-57.