

---

# EL GENERO EN LA POLITICA PUBLICA DE AMERICA LATINA: NEUTRALIDAD Y DISTENSION\*

---

Magdalena León\*\*

---

## INTRODUCCION

El presente trabajo, busca señalar el papel que han tenido los programas y proyectos para la mujer en las políticas públicas de América Latina. Los procesos de cambio social que se han impulsado en las dos últimas décadas, tanto para los países de democracia estable como para aquellos que rompieron con el autoritarismo militar, viven actualmente el desafío de conciliar desarrollo económico y democracia. Por un lado, se abren espacios de participación para diferentes actores sociales, entre ellos las mujeres, al mismo tiempo que las difíciles condiciones económicas tienden a restringir la amplitud y contenido de su participación.

Dentro de esta coyuntura contradictoria, se analizan los postulados de neutralidad y distensión de género que han caracterizado la po-

lítica pública de la región en relación con la mujer. En primer lugar, se da cuenta de las dificultades estructurales para que el Estado formule políticas macro de cambio, dirigidas a la mujer. En segundo lugar, se analiza la distensión de género, entendida como el surgimiento de algunos elementos de voluntad política en los gobiernos para formular programas y proyectos para las mujeres. Finalmente, se presentan los debates que han surgido en relación con la implementación de los programas y proyectos. Estos debates hacen referencia a la medida en que los proyectos alteran o reproducen la subordinación de la mujer, a lo adecuado de la formulación de proyectos específicos o a la integración de la mujer a proyectos globales, y a la tensión entre el enfoque del empoderamiento (empowerment)<sup>1</sup> versus el de la productividad.

---

\* Versión revisada del trabajo presentado en el XIX Congreso Latinoamericano de Sociología, Caracas, 30 de mayo a 4 de junio de 1993.

\*\* Socióloga, profesora del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Nacional.

1 El concepto "empowerment" aparece en la literatura sobre Mujer y Desarrollo como una estrategia impulsada por el movimiento de mujeres para avanzar en el proceso de transformación de la sociedad u objetivo último del movimiento. El "empowerment" es entonces la más importante estrategia de las mujeres como individuos y como organizaciones para ganar poder por sí mismas en forma individual y/o colectiva, mediante acciones participativas. Las mujeres como actores sociales aspiran a estar donde se toman las decisiones para el futuro de sus sociedades y para ello deben ejercer el poder y la autoridad, con miras a dar forma a los procesos transformadores. De esta manera el concepto de "empowerment" tiene una relación directa con el poder. Al mismo tiempo se relaciona con el de autonomía, entendida esta como un proceso de negociación con los espacios autónomos de otros y no como individualización y separación, o sea la autonomía con significación política. La traducción al español de este concepto ha tenido serias dificultades por no existir una acepción precisa en el vocabulario. Los trabajos más recientes y cada vez con mayor aceptación internacional han adoptado el término empoderamiento para significar el amplio y complejo contenido del concepto. Este será el término utilizado en el texto.

## TRANSICION A LA DEMOCRACIA Y LA RELACION ESTADO-MUJER

Los regímenes políticos expresan las reglas del juego en la política y organizan los aparatos del Estado en instituciones sociales, políticas y administrativas. En América Latina<sup>2</sup> han funcionado fundamentalmente dos tipos de regímenes políticos en las dos últimas décadas, que se diferenciaron según las formas de comunicación que establecían entre las instituciones del Estado y la sociedad civil. En primer lugar están los países que vivieron bajo regímenes de dictadura militar, donde se negó la democracia representativa y una parte de las instituciones del régimen político fueron abolidas. Entre ellos están Brasil, Chile y Argentina. La cuestión de la mujer, como problema social, se presentó dentro de un contexto de autoritarismo político. En segundo lugar están los países con democracia formal restringida pero estable, en los cuales las posibilidades de diálogo entre régimen político y sociedad civil están relativamente abiertas. Además de países como Colombia, Venezuela y México, en los cuales primaron este tipo de regímenes, en los últimos años ingresaron a este grupo países que vivieron la ruptura del autoritarismo militar, tales como Brasil, Chile, Argentina, Uruguay y Bolivia.

Tanto en los países con democracia estable, como en aquellos que rompieron con el autoritarismo militar, se viven hoy procesos de cambio social, caracterizados por el desafío de armonizar democracia política, desarrollo económico y equidad social<sup>3</sup>. Los diferentes esquemas de democratización del régimen político se orientan por medio de la ampliación de la ciudadanía política-social para algunos grupos; entre éstos, pueden encontrarse sectores medios, campesinos, obreros, indígenas y también grupos de mujeres, principalmente las que tienen presencia organizada en movimientos sociales. La relación Estado-Mujer, y

su resultado en políticas públicas para la mujer, se enmarcan en estos regímenes dentro de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía. Así, con los esquemas de democratización viene cierta apertura hacia mecanismos de acción social, políticas estatales y la participación en los partidos políticos. Pero paralelamente existen fuerzas que frenan y cierran el paso a las posibilidades de participación. Estas fuerzas, que viajan en contra vía, surgen, durante la última década, principalmente como resultado de las difíciles condiciones socio-económicas que imponen los procesos de ajuste económico, derivados de la crisis de la deuda externa y del costo social que implican las políticas económicas de la apertura. De esta forma, la política pública para la mujer en el conjunto de países de transición o de profundización de la democracia, se da dentro de una coyuntura contradictoria: al tiempo que se abren espacios, se limita y restringe su contenido.

Los contenidos de las políticas públicas que se analizan en este trabajo, señalan por un lado el contexto cultural, político e ideológico de las relaciones de género, y por otro, los límites a los que pueden llegar las demandas de las mujeres en el Estado en un momento dado. Estas limitaciones están fijadas por diferentes factores que, de una u otra manera y con variaciones, dada la heterogeneidad del conjunto de países, presentan cuellos de botella o dificultades estructurales para que el Estado formule políticas macro de cambio dirigidas a la mujer. Los principales factores que limitan el surgimiento de una voluntad política para implementar los cambios están enraizados en la naturaleza misma del Estado en América Latina. La ubicación marginal de lo social en las políticas públicas, la rigidez y jerarquización de los aparatos institucionales y la división sexual que permea las relaciones sociales, son factores constitutivos del poder inherente al dominio que representan los Estados. Estos factores pueden resumirse de la siguiente manera:

2 Con la excepción de Cuba, país con vocación socialista, donde los aparatos del Estado son definidos por una planificación central de la política estatal.

3 Norbert Lechner, "El Debate sobre Estado y Mercado", en Revista Foro, No. 18, septiembre, 1992.

1. Limitada función social del Estado. La presencia de un Estado benefactor, que de por sí ha sido muy limitada en la región, y cuyo desarrollo incipiente se dio sólo en algunos países (especialmente en el Cono Sur), es prácticamente inexistente en los modelos neoliberales capitalistas que operan actualmente en el conjunto de naciones. La política social que ha tenido carácter residual y marginal frente a los planes macro-económicos, agudiza cada vez más este carácter, como efecto de la crisis de la deuda que ha azotado a la región en la última década. Las restricciones impuestas por las políticas de ajuste traen como consecuencia la reducción del gasto social, hipertrofiando su papel residual, con limitados beneficios para todos los grupos sociales y con especiales consecuencias para las mujeres.
2. Estados jerarquizados con gran rigidez en su aparato institucional que, además, son altamente burocratizados y clientelistas. Con estos aparatos institucionales es difícil abrir camino a nuevas políticas.
3. Estados patriarcales que resienten alteraciones a la rígida división sexual del trabajo. La inercia burocrática institucional se manifiesta con contenidos especiales a las alteraciones que tocan las tareas asignadas a hombres y mujeres en la familia y en la sociedad.

Las anteriores limitaciones no implican que en ciertas coyunturas, la política pública no pueda actuar a favor con los intereses de las mujeres.

## **DISTENSION DE GENERO EN EL ESTADO A PARTIR DE 1975**

El recuento bibliográfico señala que hasta hace muy poco, y aún hoy, no se tiene en cuenta el papel de productora que la mujer cumple. Según un supuesto derivado de la teoría desarrollista, el cual resultó falso, la mujer representaba en el proceso de desarrollo un recurso humano desaprovechado por estar excluida de la producción. Se planteó, en consecuencia, la necesidad de "integrarla", desconociendo el papel de productora que ya cumplía. De esta falacia se desprendieron consecuencias negativas para la política pública. La principal fue la supuesta neutralidad de las políticas de desarrollo frente a las relaciones de género. Las relaciones asimétricas, que caracterizan la realidad entre hombres y mujeres, no se identificaron en los diseños de políticas, y el papel de la mujer en la producción quedó invisible y se desconoció. De esta manera, la supuesta neutralidad de las políticas sirvió para esconder la realidad y perpetuar las diferencias<sup>4</sup>.

Aunque a nivel de las políticas macro se conserva el principio de la neutralidad de género, a partir de 1975 surgen planes y proyectos que incluyen en forma explícita a la mujer, tanto a nivel gubernamental como de los organismos no gubernamentales. Además, se empieza a hablar de políticas específicamente dirigidas a la mujer. Hay varios factores que permitieron este fenómeno, y entre ellos se mencionan algunos a continuación.

El año 1975 fue declarado por las Naciones Unidas como el Año Internacional de la Mujer. Esta declaración fue seguida por tres eventos que revisten especial importancia, ya que al

4 En la década de los años sesenta se dan dos programas importantes en la región y ambos en el sector rural: las Reformas Agrarias de la década (Venezuela, Costa Rica, Ecuador, Chile, República Dominicana, Honduras y Perú), y los Programas de Desarrollo Rural Integrado en varios países. Ambas políticas desconocieron la participación fundamental de la mujer en la producción agropecuaria. La pluralidad, multiplicidad y simultaneidad de roles de la mujer del campo fue subestimada; las políticas no percibieron que su papel en la sociedad iba más allá de lo doméstico, extendiéndose a lo económico y comunitario. Así, las políticas más sobresalientes de la región en las primeras décadas de la segunda mitad de siglo ayudaron a reproducir la división del trabajo existente en la sociedad. Cfr. Magdalena León y Carmen Diana Deere, *La Mujer y la Política Agraria en América Latina*, Bogotá, Siglo XXI y ACEP, 1986 y Magdalena León, "Avances y Limitaciones de la Relación Estado-Mujer en América Latina", Madrid: Memorias de las IX Jornadas de Investigación Interdisciplinaria sobre la Mujer, Instituto Universitario de Estudios de la Mujer de la Universidad Autónoma de Madrid, 1993.

haber sido promovidos por las Naciones Unidas, fueron requisitos de política pública de los Estados miembros. Estos eventos son: la formulación de la Década de la Mujer (1976-1985), la aprobación en 1979 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la promulgación en 1985 de las Estrategias de Nairobi para el Adelanto de la Mujer.

A partir de 1982 la crisis de la deuda ha servido para darle visibilidad social a la mujer en dos sentidos. De una parte, su participación en actividades productivas y reproductivas ha aumentado. No se ha podido seguir ocultando, ni en las estadísticas, ni ante la opinión, la entrada de la mujer al mercado laboral (preferiblemente al sector informal) como estrategia de sobrevivencia, y la extensión de su jornada doméstica para compensar la falta de servicios que significa el recorte del gasto social (cuidado de niños, de enfermos, de personas mayores, etc.). El papel de la mujer, particularmente la de los sectores populares, se define como "el colchón de la crisis", es decir, su función de amortiguación que con la extensión del trabajo productivo y reproductivo responde a las restricciones fiscales del modelo económico. El papel que la mujer cumple en la sobrevivencia, se define como un componente fundamental de la deuda social.

De otra parte, la crisis ha hecho visible a la mujer en cuanto a que las difíciles condiciones de sobrevivencia de algunos grupos de mujeres las han obligado a presionar al Estado para proponer y ejecutar respuestas. En estas respuestas y, dada la función de ajuste invisible que representa el trabajo de la mujer, las políticas públicas han empezado a tenerla en cuenta<sup>5</sup>.

Otro factor que hay que tener en cuenta a partir de 1975, es el resurgir del movimiento social de mujeres. Este movimiento, que se caracterizó en la primera parte de este siglo por sus demandas por los derechos civiles y políticos y que a mediados de siglo entró en una etapa de reflujo, a partir de la década de los setenta retomó una nueva y especial dinámica y después de 1975 contó con diferentes grupos de mujeres procedentes de las luchas por la supervivencia, por los derechos humanos, por el feminismo, por los derechos laborales y la ciudadanía, entre otros. Su presencia en la escena social latinoamericana, aunque muy heterogénea, es un factor más para considerar<sup>6</sup>.

Además, el tema Mujer y Desarrollo aparece con legitimidad al final de la década de los setenta en la agenda investigativa y de políticas a nivel internacional por canales tales como proyectos, la creación de centros de investigación dedicados al tema y al debate de la situación de la mujer en seminarios y foros<sup>7</sup>. El

5 Sobre la crisis y los papeles de las mujeres hay una literatura reciente y amplia en la región. Puede consultarse Revista de ISIS Internacional, Edición de las Mujeres No. 9; Teresita Barbieri y Orlandina Oliveira, *Mujeres en América Latina: Análisis de una Década en crisis*, Madrid: Iepala Editotila, 1989; Vivian Arteaga y Noemí Larrazabal, *La Mujer Pobre en la Crisis Económica*, La Paz: Flaco y Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza, 1988.

6 La literatura en la región de América Latina sobre Movimiento Social de Mujeres es muy amplia. Algunos textos de primera mano pueden consultarse en Virginia Vargas, *El aporte de la rebeldía de las Mujeres*, Lima: Flora Tristán, 1989 y *Cómo cambiar el mundo sin perdernos*, Lima: Flora Tristán, 1992; Jane Jaquette (Ed.), *The Women's Movement in Latin America*, Boston: Unwin Hyman, 1989; Lola G. Luna, "Género y Movimiento Sociales en América Latina": 131-141, en *Boletín Americanistas* No. 29-40, año XXXI, Universidad de Barcelona, Facultad de Geografía e Historia, 1989-1990; Saporta Stembach Nancy, Marya Navarro, et. al., "Feminists in Latin America: From Bogota to San Bernardo", en *SIGNS*, Vol. 17, No. 21, the University of Chicago, 1992; Céli Regina Jardim Pinto, "Movimentos Sociais: Espaços Privilegiados Da Mulher en Quanto Sujeito Político": 127-150, en De Oliveira y Bruschini, *Uma Questao de Genero*, Rio de Janeiro: Fundacao Carlos Chagas y Editora Rosa dos Tempos.

7 Patricia Portocarrero, *Mujeres en el Desarrollo: Balances y Propuestas* (Ed.) Lima: Flora Tristán, 1990; Patricia Portocarrero y Patricia Ruiz Bravo, *Mujeres y Desarrollo*, Madrid: Iepala y Flora Tristán, 1990; Eva M. Rathgeber, "Operationalizing Gender and Development", trabajo presentado a la reunión de la Asociación de las Mujeres y el Desarrollo, Washington D. C., Nov. 20-24 (mimeo); Virginia Guzmán, Patricia Portocarrero y Virginia Vargas, *Una Nueva Lectura: Género en el Desarrollo* (Ed.) Lima: Flora Tristán y Entre Mujeres ISIS Internacional y MUDAR, 1991; Patricia Portocarrero, *Estrategias de Desarrollo: Intentando Cambiar la vida* (Ed.) Lima: Flora Tristán, 1993.

tema de la condición y posición de la mujer y los modelos y metas del desarrollo entra a formar parte de las políticas gubernamentales y de las preocupaciones de trabajo de equipos de investigación cada vez más numerosos.

En suma, el clima internacional aunado a las fuerzas nacionales constituyeron una presión para que surgieran ciertos elementos de voluntad política en los gobiernos. Además, producto de la cooperación internacional y de agencias privadas, surgió el apoyo financiero para acciones concretas. Estos elementos permitieron que se iniciara una distensión de género<sup>8</sup> en las esferas gubernamentales y que aparecieran respuestas tanto institucionales como de política pública.

A pesar de la distensión de género observada, no se ha logrado erodir a nivel macro, en los planes de desarrollo nacional, que la intervención del Estado transforme sus postulados de supuesta neutralidad frente a las relaciones de género. Cada vez es más inquietante esta

situación, dado que hoy, la dinámica exigida por los grandes cambios en el contexto económico internacional y nacional, tales como la privatización, la descentralización y la apertura de mercados, hacen que sean las políticas macroeconómicas las que definan las políticas de los diferentes sectores, entre ellos salud, laboral, agropecuario, etcétera.

Las mujeres no se consideran como grupo objeto de los programas de desarrollo macroeconómico, bajo el falso supuesto que estas se beneficiarán del efecto de goteo una vez que la política llegue a los hogares, y en ellos a los jefes, culturalmente definidos como los hombres<sup>9</sup>. Las categorías que se utilizan en la actualidad, como lo señala Bell, para la planificación de las políticas, tales como "la comunidad", "el hogar", "el vecindario", "el pobre", deben ser desagregadas sobre la base del género. Dentro de estas categorías, los roles y las responsabilidades, los intereses y las necesidades, y el acceso a recursos y el poder de toma de decisiones de la mujer y hombre, son diferentes<sup>10</sup>.

8 He acuñado el concepto de distensión de género como una manera de apuntar al proceso que se está gestando dentro de las políticas públicas tendiente a aflojar las relaciones de género de una manera explícita y directa. El que aparezca la distensión de género, supone que existía una situación previa tensa o tirante. Esta situación estaba enmarcada en la supuesta neutralidad de las políticas, la cual llevaba a negar las diferencias de las relaciones de género. Para entender mejor esta polémica es preciso remitirnos a las concepciones de Estado. La posición marxista-leninista clásica vio en el Estado un instrumento de dominación de las clases. Para entender la distensión de género preferimos concebir la estructura del Estado como el resultado de una compleja red de relaciones de poder. El Estado y sus políticas públicas no representan el mecanismo último de control ni de las clases sociales, ni de las mujeres, como lo han señalado algunas al caracterizar el quehacer gubernamental como patriarcal. Más bien, se concibe una relativa autonomía del interés del patriarcado, no porque sea independiente de este interés, sino porque la legitimidad del Estado está parcialmente derivada de su habilidad para incluir los intereses de los grupos de clase, étnia y género en su pacto de dominación. Esto significa dar concesiones a los grupos que presionan sus reclamos. Así, para entender las políticas públicas de la mujer, más que una nueva teoría del Estado y las relaciones de género, se requiere entender mejor determinados contextos institucionales y organizacionales dentro de los cuales la participación de las mujeres toma lugar para mirar qué facilita o limita la representación de sus intereses. La presencia y participación de las mujeres organizadas es un aspecto central en el proceso de lograr la representación de sus intereses en determinados contextos. Es por lo tanto fundamental entender cómo estos contextos ayudan a determinar las políticas públicas específicas para la mujer según las fuerzas sociales que en ellos tomen lugar y el peso o factor de poder que representen. Por lo tanto, desde la perspectiva del género se ve al Estado en una doble dimensión: como vehículo de cambio o de control sobre la vida de las mujeres. Del planteamiento anterior se deriva que la política pública es susceptible de transformación y ciertamente algunos aspectos de la misma pueden actuar y están actuando en interés de las mujeres en coyunturas históricas particulares.

9 En la literatura desarrollista el "trickle down" ha significado que los cambios impulsados a nivel macro, pasan por efecto de goteo de arriba hacia abajo y de esta manera permean las diferentes estructuras y actores sociales. Este planteamiento tiene como supuesto que cambios generales benefician por igual a todos los grupos sociales. Por ejemplo, intervenciones a nivel de los hogares, y dirigidas al hombre como cabeza del mismo según la definición predominante en la cultura, suponen transformaciones positivas, para los demás miembros, entre ellos las mujeres. Este supuesto ha sido desvirtuado por la literatura sobre Mujer y Desarrollo.

10 Jo Beall siguiendo los planteamientos de Caroline O. N. Moser ha trabajado el tema de la Planificación con Perspectiva de Género. Cfr. Beall, "Identificación de oportunidades para la Planificación de Género en el Desarrollo Urbano: Un marco de trabajo conceptual y operativo", Trabajo presentado al Seminario sobre Planificación de Género, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1992.

La presencia de la supuesta neutralidad de género, ha conducido a que en los planes de ajuste, impuestos por la política neoliberal para enfrentar la crisis fiscal, y en las políticas de lucha contra la pobreza, no se tenga en cuenta que las mujeres son el "colchón de la crisis", y es a ellas a quienes ha golpeado más duro<sup>11</sup>. El contrapeso a esta visión limitada y la introducción de correctivos puede derivarse de los estudios que muestran los efectos perniciosos de la supuesta neutralidad de las políticas en cuanto al género. Análisis tales como los efectos de la apertura económica sobre el mercado laboral en sectores de punta y rezagados, con atención especial a la mujer, o estudios sobre el capital transnacional y los efectos en la mano de obra femenina, representan una presión para la modificación de las políticas macroeconómicas.

Por lo tanto, la ausencia de una política macro ha dejado que la distensión de género que se aprecia en la acción gubernamental se canalice en la región, mediante muy diferentes arreglos institucionales<sup>12</sup>, por medio de algunos planes sectoriales y sobre todo de numerosos proyectos específicos. Estos planes y proyectos han visualizado a la mujer como objeto de atención dentro de la política social, en una época en que lo social, como ya se señaló, pierde cada vez más espacio en la planificación y asignación de recursos estatales.

Para este trabajo se dejarán de lado los argumentos sobre los planes sectoriales<sup>13</sup> y se concentrará el análisis en el abultado paquete de proyectos específicos. Tres debates centrales guiarán la discusión. En primer lugar, hasta dónde estos proyectos han permitido reprodu-

cir o alterar la subordinación de la mujer; en segundo lugar, las discusiones sobre la integración de la mujer al "mainstream" o corriente central del desarrollo y, por último, la tensión entre el enfoque de la productividad y el del empoderamiento<sup>14</sup>.

## **PROYECTOS ESPECIFICOS PARA LA MUJER: REPRODUCCION O ALTERACION DE LA SUBORDINACION**

La gama de proyectos específicos o puntuales es muy amplia. Ellos se pueden clasificar en dos grandes tipos: los proyectos de generación de ingresos y los de bienestar y servicios. Un tipo de proyecto no es excluyente del otro, y en situaciones concretas se dan en forma mixta<sup>15</sup>.

Los proyectos de generación de ingresos están destinados, en un sentido amplio, a elevar el ingreso económico de las mujeres y de sus familias y a generar empleo. Representan reconocimiento y aceptación del rol productivo de la mujer. Por este medio, la mujer tiene acceso a los servicios del Estado en asistencia técnica, crédito, capacitación y comercialización. Estos proyectos, que aparentemente se han señalado como de manejo de actividades muy simples (cría de animales menores, artesanías, etc.), son en realidad muy complejos. Fuera de los diferentes aspectos antropológicos y sociológicos que tiene que enfrentar (como la formación de grupos o el ajuste de la familia y la comunidad a nuevos roles de la mujer en la división sexual del trabajo), hay también aspectos económicos de gran importancia como la menta-

11 Argumentos como el ajuste con rostro humano de Unicef, que plantea políticas compensatorias para grupos vulnerables, incluidas las mujeres, busca introducir aspectos no económicos en los planes de ajuste y dentro de ellos los de género.

12 Este trabajo no se adentra en los arreglos institucionales que con variaciones en el tiempo y el espacio, se han dado a partir del Año Internacional de la Mujer en América Latina. Para este tema ver León op. cit., 1993 y Fabiola Campillo, "Políticas de Desarrollo para Mujeres Campesinas: El caso Colombiano", trabajo presentado en el Seminario Políticas hacia la Mujer Rural: Equidad y Desarrollo, abril 26-27. GIA, CEPAL, NIFEM, Santiago, 1993.

13 Cfr. Magdalena León, op. cit. 1993 y Fabiola Campillo, op. cit., 1993.

14 Los debates en referencia que aparecen en los apartes IV, V y VI de este trabajo son una síntesis modificada de los argumentos presentados en Magdalena León, op. cit., 1993.

15 Dada la proliferación de estos proyectos a nivel regional, nacional y local, y la muy incipiente evaluación de los mismos, resulta por lo menos riesgoso emitir juicios concluyentes, sin examinar el contexto histórico particular de una buena muestra de ellos. Sin embargo, es útil examinar algunas pautas analíticas que sirvan de guía para casos concretos.

alidad empresarial, la elaboración contable y la comercialización.

Estos proyectos tienen diferentes tipos de limitaciones, como por ejemplo, que imponen mayores exigencias a las mujeres frente a los escasos beneficios económicos que reciben, es decir, que el costo de oportunidad no se compensa con el ingreso que se percibe en la actividad productiva. A este factor se le identifica como causa de desestímulo y base de ausencia y retiro. Se reconoce que con estos proyectos se amplía y extiende la jornada diaria de trabajo. Se habla ya no sólo de doble jornada, sino de jornada redonda, pues la división del trabajo en el hogar, el trabajo doméstico, el cuidado de los niños y la participación comunitaria, no se alteran. La jornada redonda tiene secuelas físicas y psicológicas para las mujeres.

Ante lo limitado del logro de sus metas productivas, los proyectos de generación de ingresos desdoblan sus actividades a objetivos sociales, de bienestar y comunitarios. Por otro lado, se indica que los proyectos son pequeños y están aislados unos de otros, que tienen un carácter inmediatista, atomizado y disperso y con poco significado en el desarrollo local. Es más, se ha señalado que ofrecen dificultades para el surgimiento de la conciencia de género e integración de la mujer al movimiento de mujeres. Este último punto se basa en que dejan de lado la participación de la mujer a nivel comunitario, no discuten cuestiones de legislación laboral, ni asuntos específicos de la condición de la mujer, como la identidad, la autoestima, la salud o la violencia doméstica.

Los proyectos de bienestar concentran su atención en la mujer como responsable de la reproducción o de lo social doméstico. Entre

ellos se cuentan los proyectos de subsistencia, tales como huertas caseras y los de bienestar familiar en saneamiento ambiental, nutrición, mejoramiento del hogar, comedores populares y organización de la comunidad para atención al menor.

La convocatoria para estos proyectos se hace buscando la participación social de las mujeres, apelando a sus roles de madre, ama de casa y esposa, con el fin de mejorar el nivel de vida familiar y propiciar la participación social de la mujer. La voracidad de la crisis<sup>16</sup> que vive la región asegura cada vez más una amplia audiencia para estos proyectos, ya que más mujeres y grupos de mujeres deben afrontar la sobrevivencia: las mujeres como colchón de la crisis. En Lima, por ejemplo, había 200 comedores populares en 1984 y en 1988 esta cifra había llegado a 1.600.

Actualmente hay una polémica en la región sobre los proyectos puntuales de generación de ingresos y de bienestar y servicios. Esta se refiere a la forma en que entran a reproducir o a alterar la división sexual del trabajo. La forma de intervención se califica por la utilidad que prestan para facilitar un servicio o generar un ingreso y/o permitir el desarrollo de la conciencia de género. Esta dicotomía en la orientación de la intervención, se ha clasificado como dirigida a la satisfacción de necesidades prácticas o estratégicas de las mujeres<sup>17</sup>.

Se admite que la mujer es convocada tanto en los proyectos de servicios como en los de generación de ingresos a partir de necesidades concretas e inmediatas que le determina la división sexual del trabajo. Atender las necesidades de subsistencia y consumo familiar mediante distintas actividades, buscar estra-

16 A partir de 1982 la crisis de la región se entendió fundamentalmente en relación a la crisis de la deuda externa. Hoy en día este concepto se ha complejizado en el sentido del desafío que representa armonizar democracia política, desarrollo económico y equidad social. El modelo de desarrollo neoliberal que campea en el mundo internacional y en los diferentes países de la región, aunque a ritmos diferenciados, ha agudizado el desempleo, deteriorado los niveles de vida e incrementado los críticos niveles de pobreza y disminuido el gasto social del Estado. Por otro lado, tal como lo ha mencionado reiteradamente Norbert Lechner, los paradigmas de las ciencias sociales o mapas cognitivos, tienen limitadas respuestas y ven con perplejidad el futuro a mediano plazo.

17 Para un análisis de estas categorías ver Caroline N. O. Moser, "Planificación de Género en el Tercer Mundo: Enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género" en Virginia Guzmán et. al. (Ed.) op. cit., 1991.

tegias para el cuidado de los hijos y de la salud o buscar formas de generar un ingreso extra, o único en el caso de las mujeres jefes de hogar, representan diferentes maneras de enfrentar los problemas prácticos. Se puede buscar satisfacer las necesidades, sin cuestionar el papel de subordinación de la mujer, o necesidad llamada estratégica. Se señala que además de atender necesidades prácticas, los proyectos pueden formar una conciencia que busque relaciones más equitativas entre los géneros. Por ejemplo, que busque aliviar el trabajo doméstico con servicios del Estado o haciendo al hombre partícipe de las responsabilidades en el bienestar social, o que busque abolir formas institucionalizadas de discriminación de la mujer en los derechos laborales, en el acceso a la tierra o a los servicios asociados a la producción, o que busque la libertad de elegir el manejo del cuerpo de la mujer, en sus opciones de maternidad, sexualidad y aborto.

Como resultado de la polémica se ve que es muy complejo y difícil considerar la generación de ingresos o la prestación de servicios como resultados excluyentes de la formación de conciencia. El avance de los proyectos puede ir más allá de los objetivos propuestos y abrir procesos más amplios en campos que no son su meta principal. Para los proyectos de generación de ingresos no sólo se señala un desdoblamiento de metas, sino una complejización e integralidad de las mismas. Para los proyectos de bienestar se pueden mencionar las relaciones que se establecen entre las mujeres en el mundo público, el hacer evidente la necesidad de servicios para las mujeres, el surgimiento de una capa de líderes femeninas populares y el potencial para el surgimiento de una conciencia femenina que permita integrar estos grupos al movimiento de mujeres. A su vez,

para los proyectos de generación de ingresos se señala la importancia del incremento en el poder femenino por la creación de los espacios de mujeres, del surgimiento de lazos de solidaridad, del desarrollo de la conciencia del papel productivo y del desarrollo de habilidades y actividades organizativas. En suma, tal como lo han señalado varias autoras, la línea divisoria entre necesidades prácticas y estratégicas no es fácil de trazar. Estas pueden cambiar en contextos y temporalidades específicas y además dada su diversidad pueden no coincidir entre los diferentes grupos de mujeres y más aún pueden entrar en contradicción y crear tensiones<sup>18</sup>.

### INTEGRACION DE LA MUJER A PROYECTOS GLOBALES DEL DESARROLLO<sup>19</sup>

Al analizar los proyectos específicos o puntuales, es necesario hacer la pregunta ¿debe continuar la política pública para la mujer basada en la gama inmensa de proyectos o, más bien deben integrarse los proyectos específicos a planes más amplios de desarrollo? Esta preocupación, que se conoce como el enfoque de la Mujer en el Desarrollo (MED) o "mainstream", partió, como lo señala Campillo, de criticar los programas y proyectos específicos por ser "marginales frente al debate central del desarrollo y frente a la asignación de recursos y toma de decisiones, así como por no resolver los problemas estructurales de las sociedades. Se propuso, primero desde el enfoque de Mujeres en el Desarrollo (MED), y posteriormente desde la perspectiva de Género en el Desarrollo (GED), integrar los intereses y necesidades de las mujeres en las políticas globales y sectoriales buscando el 'mainstreaming', esto es

18 Jeanine Anderson en su discusión de hacia dónde va el debate sobre Mujer y Desarrollo, hace una aguda revisión de la relación entre los conceptos de lo práctico y lo estratégico. Cfr. Jeanine Anderson, "Intereses o Justicia. ¿A dónde va la discusión sobre la mujer y el desarrollo?", Lima: Flora Tristán, Entre Mujeres, 1992.

19 Este debate ha sido ampliamente revisado por la literatura sobre Mujer y Desarrollo, citada en este artículo. Se mencionan sólo algunos textos más, que buscan poner el debate al día, entre ellos: Barbara Herz, "Bringing Women into the Economic Mainstream", en *Finance and Development*, December, 1989; Marcia M. Burdette y Nona Grande, "Are we gaining ground? A comparative perspective on the impact of WID", en North-South Institute (mimeo); Rounaq Jahan, "Mainstreaming Women in Development in different settings", trabajo presentado al seminario Mainstreaming Women in Development, organizado por OECD/DAC/WID, París, mayo 19-20, (mimeo).

afectar la corriente central del desarrollo y repensar el desarrollo a la luz de los intereses de las mujeres"<sup>20</sup>.

La discusión de integrar los proyectos de la mujer a proyectos globales, ha puesto sobre el tapete varios aspectos. Si bien es cierto no se cuestiona la naturaleza misma de la integración, si se han planteado reservas sobre la falta de especificidad con que esta se hace. Plantear la integración, sin tener en cuenta que las estrategias de desarrollo a las cuales se busca integrar a la mujer, forman parte de Estados que han impulsado, como ya se señaló, políticas macroeconómicas neutrales en cuanto al género, deja por fuera la complejidad del asunto. La integración de los proyectos específicos a una política macro tiene sentido siempre y cuando ésta se haga reconociendo las diferencias de género o sea las diferencias sociales reales que existen entre hombres y mujeres. En otras palabras, reconociendo la existencia de la división sexual del trabajo tanto en el plano material, como cultural y simbólico. Es necesario entonces, cuestionar las políticas que se definen como neutrales, porque las mismas tienden a ocultar las diferencias reales existentes y tienen el peligro de reproducirlas.

La especificidad con que debe darse la integración de las actividades de las mujeres en proyectos mayores no se garantiza por la selección de las mujeres como beneficiarias, sino más bien por reconocer, como se mencionó, las diferencias de género entre hombres y mujeres, e intentar enfrentarlas en el diseño y ejecución de los proyectos y estrategias. Los proyectos globales de desarrollo que aceptan la división sexual del trabajo como un hecho dado, e integran a la mujer a este esquema, pueden contribuir a metas de mejoramiento del nivel de vida, o de lucha contra la pobreza y en este sentido responden a necesidades prácticas de las mujeres. Sin embargo, estos proyectos no tienen impacto sobre las necesidades estraté-

gicas y por el contrario pueden contribuir a reproducir la subordinación de la mujer.

De la anterior discusión se deduce, que aunque la meta es llegar a políticas macro con contenido de género, lo importante en el debate actual es el tipo de enfoque que se tengan en los proyectos micro o macro. En otras palabras, es sustantivo el potencial que la política o proyecto tenga para alterar o reproducir la división sexual del trabajo. Si permanece un enfoque acrítico macro de las diferencias reales, los proyectos puntuales con capacidad de transformación (como se están dando hoy en día) son importantes en cuanto representan un potencial para articular demandas desde abajo. Para ello, la participación del movimiento social de mujeres dentro del Estado es una alternativa, admitiendo que el Estado patriarcal no es monolítico y todopoderoso y que puede alterar su lógica según requerimientos de las diferentes fuerzas y coyunturas que requiere para su reproducción.

Una dificultad adicional en este tipo de discusión es la identificación misma del "mainstream" del desarrollo macro o sectorial en algunos países y en coyunturas concretas. Estos planes no siempre tienen la transparencia y coherencia deseable y que supone la racionalidad económica. Por otro lado, dada la crisis económica en algunos países, como por ejemplo Perú, se habló recientemente más de planes de emergencia que de planes de desarrollo.

La discusión de la integración también puede darse a partir de las políticas de descentralización administrativa. Dada la importancia que en la región están tomando estos procesos, las políticas públicas pueden tener un marco territorial más reducido que el espacio nacional. Al mismo tiempo, dado el importante papel que juegan las mujeres en el ámbito local, es factible pensar que la perspectiva de género en las políticas públicas puede introducirse también en contextos históricos y sociales más

20 Ver Fabiola Campillo, op. cit., 1993, pág. 2, quien desarrolla estos argumentos apoyada en López seminario CEPAL; Magdalena León, op. cit., 1993 y Mary B. Anderson y Marty A. Cahen, "Integrating WID or Restructuring Development?". Documento preparado por WAID para el coloquio sobre Género y Cooperación para el Desarrollo, Washington, 1988 (mimeo).

concretos y determinados. La integración a nivel local se ha planteado como la integración a partir de la base. La articulación horizontal de proyectos y programas lleva a una mejor negociación con gobiernos locales y/o regionales y de allí al gobierno central para que luego se extienda a las políticas de planificación a nivel macro.

La integración a partir de la base lleva implícita la participación de la mujer como sujeto activo y consciente en las estrategias de desarrollo. Impulsar este tipo de integración significa al mismo tiempo impulsar metodologías participativas que hagan posible la autodeterminación, la iniciativa y la creatividad. Para lograrlo se requiere la capacidad de las mujeres para hacer presencia y negociar la inclusión de sus intereses en las instancias de planificación local.

## ENFOQUE PRODUCTIVISTA Y ENFOQUE DEL EMPODERAMIENTO

Los proyectos que explícitamente facilitan un espacio para organizar a las mujeres alrededor de las necesidades e intereses que ellas mismas perciben, están en la corriente del empoderamiento. Este enfoque reconoce la necesidad de metas multifacéticas en los proyectos, que además de prestar servicios y/o generar ingresos, sirvan para dar poder, y consolidar las organizaciones de las mujeres. Es fundamental estimular, consolidar y proteger la capacidad de negociación de las mujeres, con miras a asegurar la institucionalización de su presencia en los procesos de decisión y hacer que las políticas con perspectiva de género entren a formar parte explícita de los planes macroeconómicos.

Este enfoque mantiene una tensión con las estrategias productivistas. En la región, y en razón de la dinámica que ha impuesto el contexto

económico internacional, caracterizada por la privatización y la apertura de mercados, se está avisando la llegada de una ola productivista en el enfoque de las políticas públicas para trabajar con la mujer. No sobra reiterar que este fenómeno es preocupante.

Del enfoque desarrollista, sobre la Mujer y el Desarrollo en los años setentas, que enfatizó que la mujer estaba excluida de la producción y planteó como solución integrarla con proyectos de generación de ingreso y empleo o enfoque de la Mujer en el Desarrollo de los años ochentas, se está pasando, hoy en día, con la política neoliberal y dentro del mismo enfoque Mujer en el Desarrollo, a privilegiar la productividad.

Este enfoque aceptó para las políticas y proyectos la participación de la mujer en la producción, al mismo tiempo que abrió una tendencia para reconocer su significativa presencia en el trabajo doméstico y demás actividades reproductivas. Por su parte, la tendencia productivista reconoce estos roles, al mismo tiempo que les asigna un nuevo énfasis. Propone políticas y proyectos dentro de la corriente central del desarrollo, en razón de los roles productivos y reproductivos de la mujer, pero busca ante todo que estos papeles se cumplan productivamente<sup>21</sup>.

El enfoque productivista parte de analizar las limitaciones de los proyectos productivos para la mujer en cuanto que no logran cumplir con sus metas de generar ingresos. Por esta causa los proyectos pasan a un desdoblamiento de sus metas económicas, y estas se orientan al bienestar o a áreas de la reproducción. Como alternativa, se plantea recobrar la capacidad de los proyectos productivos para que alcancen sus objetivos económicos, junto con metas de bienestar. Todo ello mediante la integración de los proyectos a la corriente central del desarrollo y con un énfasis que privilegia los incrementos en la productividad, la cual debe

21 Ver Eley Bonilla, "La Mujer Trabajadora en América Latina", en *Progreso Económico y Social en América Latina*, Informe del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1990.

cumplirse no sólo en los papeles productivos sino en los reproductivos.

Esta nueva tendencia acusa un sesgo economista, ya que supone que las mejoras en la productividad tienden a beneficiar las condiciones económicas de la sociedad y/o de la mujer (mejor empleo, mayor ingreso, etc.) y estas últimas son a su vez, no sólo condiciones necesarias sino suficientes para un cambio en la división genérica del trabajo. Sin embargo, la salida de la mujer al mercado de trabajo no ha sido suficiente para garantizar logros en su independencia y autonomía, tampoco se ha cambiado la distribución genérica del trabajo en el hogar y en la sociedad, ni se ha puesto fin a las valoraciones desiguales, que en lo cultural y en lo político, se tienen sobre el desempeño de hombres y mujeres en la sociedad. Hoy día se tiene certeza que un mejoramiento en los roles productivos y en la productividad no es suficiente para superar las condiciones y la posición de la mujer en la sociedad.

Los diferentes análisis señalan que los resultados en cuanto a independencia y consolidación del poder para la mujer son aún bastante magros en la región. El trabajo de la mujer se sigue considerando secundario y complementario al del hombre, no obstante las altas cifras de mujeres jefes de hogar. Por lo anterior, el enfoque del "empoderamiento" no puede subordinarse a metas de productividad, como antes lo estuvo a logros asistencialistas. La organización de las mujeres constituye uno de los factores más importantes para avanzar en el desafío de conciliar democracia social y desarrollo económico.

Así como la orientación correcta para las políticas no fue la de integrar la mujer al desarrollo, tampoco lo será la de elevar la productividad de la sociedad y/o la de la mujer en sus actividades productivas y reproductivas por sí sola. Se trata de transformar los términos de su vinculación de manera que se garantice la equidad de su participación, económica, social y cultural. De esta manera, el enfoque del "empoderamiento" plantea en las políticas para la mujer un reto entre equidad y desarrollo, que

no es fácil de resolver, especialmente a nivel operativo. Los logros económicos, conjugados con logros políticos y sociales, serán el equilibrio necesario para avanzar hacia una sociedad más democrática, en la que en la lucha contra la subordinación de la mujer se reconozcan las diferencias entre los sexos sin que ello lleve a desigualdades entre los géneros. Por lo tanto, la respuesta implica políticas públicas con perspectiva de género, para avanzar en proyectos integrados en los que se tengan en cuenta los roles productivos y reproductivos, bajo la gran sombra del "empoderamiento".

## A MANERA DE CONCLUSION

En el momento actual las políticas públicas de América Latina sobre la mujer tienen una doble orientación. Por un lado se conserva la supuesta neutralidad de género a nivel de la política macro, y por otro, se está dando una distensión de género, o voluntad política de los gobiernos para trabajar en programas y proyectos para la mujer.

La supuesta neutralidad de la intervención estatal frente al género es muy inquietante por dos razones. En primer lugar, la integración de proyectos específicos para mujeres a proyectos globales de desarrollo puede programarse cuando estas estrategias de desarrollo aún son acriticas frente a las relaciones de género. La integración llevada de esta manera, además de desviar recursos programados para la mujer, a otros fines, puede tender a ocultar las diferencias de género existentes o aún peor estimular su reproducción. En segundo lugar, dado que son las políticas macroeconómicas las que definen el rumbo de las políticas sectoriales, es fundamental intentar intervenir al más alto nivel de la planificación nacional, para buscar que las políticas para la mujer sean sostenibles sectorial y espacialmente, al mismo tiempo que puedan permanecer y no fener con los cambios de administraciones gubernamentales.

La planificación con perspectiva de género lleva a pensar en la manera de involucrar los

diferentes actores sociales, entre ellos a los hombres, en el tratamiento y apoyo de los problemas, necesidades e intereses de las mujeres. Más aún, lleva a preguntarse por los intereses de los hombres y cómo estos son afectados por el desarrollo, y la manera como pueden interferir a favor o en contra de las políticas y proyectos para las mujeres.

La posibilidad de erodar la supuesta neutralidad de género en el Estado, está relacionada con la valoración que la sociedad tenga en su conjunto para favorecer transformaciones sobre la posición de la mujer. Los avances que se logren para continuar debilitando la ideología patriarcal, operan a favor de políticas más equitativas sobre las relaciones de género. El movimiento social de mujeres, desde sus diferentes núcleos es el resorte fundamental para alimentar la discusión y alteración de condiciones materiales y culturales que en la sociedad como un todo generen el clima más amplio y propicio para la distensión de género.

La organización de las mujeres y la creación y sostenibilidad de espacios de negociación, constituye según el enfoque del empoderamiento, uno de los aspectos pilares de cualquier política que busque metas de equidad y por este camino enfrentar la tensión entre desarrollo económico y democracia política en cuanto se refiere a relaciones de género en las políticas públicas. El énfasis en la productividad tanto en los roles productivos y reproduc-

tivos de las mujeres subordina las metas de equidad a las de eficiencia, y tiene el grave peligro de reducir el trabajo con las mujeres a la categoría de "capital humano", o ideología que considera lo humano como un simple servicio a favor de la producción.

Para finalizar, es preciso señalar, que el binomio neutralidad y distensión de género en las políticas públicas para la mujer tiene profundos riesgos. Es claro que no es suficiente abrir espacios a programas y proyectos para la mujer, aunque esto sea no sólo positivo sino altamente deseable. Tampoco ha sido suficiente poner a mujeres en posiciones de poder. Tal como lo plantean Wieringa, Vargas y otras, "no es el sexo de los actores, sino el género del sistema el que hay que cambiar". El enfoque del empoderamiento que apunta al proceso de transformación de la sociedad, es una visión de largo plazo, en la que el tiempo es una variable importante para que las mujeres logren legitimidad política. La sola presencia de proyectos para las mujeres, así como la sola presencia de las mujeres en la arena política no es suficiente para brindar cambios efectivos.

Hay que cuidar que la distensión de género ya iniciada, no se quede en políticas simbólicas y en retórica y demagogia, y que el progreso real, o sea una genuina redistribución de poder entre los géneros, se esfume en las tensiones entre el desarrollo económico y la democracia social y política.

PLATE  
NO. 18. 1848. THE SPURRING

