

Impacto Científico

Revista arbitrada venezolana

del Núcleo LUZ-Costa Oriental del Lago

ISSN: 1836-5042 ~ Depósito legal pp 200602ZU2811

Vol. 4 N° 1, Enero-Junio 2009, pp. 7 - 28

La transversalidad de género como innovación política de gobierno

Silvia Levín

Doctora en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencia Política y RR.II

Universidad Nacional de Rosario. Argentina.

silvial@arnet.com.ar

Resumen

Se describe el enfoque que instalan las políticas transversales de igualdad de género como estrategias públicas de *gobernanza*, y las connotaciones innovadoras que trasladan a las relaciones entre Estado y sociedad y entre ciudadanos y ciudadanas en Argentina en el marco de América Latina.

Palabras clave: Políticas públicas- transversalidad- género- igualdad- *gobernanza*.

The Transversality of Gender as Political Innovation of Government

Abstract

This paper describes the approach installed by the transversal politics of equality of gender as public strategies of *governance* and the innovative connotations that translate the relationships between the State and society and between citizens in Argentina in the Latin American context.

Key words: Public policies, transversality, gender, equality, *governance*.

Introducción

En el marco de las transformaciones actuales de género tanto la vida pública como la vida privada de ciudadanos y ciudadanas suceden reconfiguradas en torno al quehacer social e individual e interpelan al Estado a una nueva institucionalidad gubernamental de carácter estratégico anclada en la igualdad de género. La igualdad de género constituye, hoy más que nunca, una necesidad tan fuerte que se ha instalado como demanda política, coincidentemente prioritaria, de la mayoría de los países del mundo. La trascendencia de estas transformaciones exige compromisos públicos y políticas de gobierno que den contenido y sentido a esas demandas que expresan las nuevas realidades para encausarlas institucionalmente en una nueva senda común de equilibrio de bienestar y desarrollo.

En este escenario el trabajo se propone presentar y describir el enfoque que instalan las políticas transversales de igualdad de género como acciones estratégicas que atraviesan todas las fases de gobierno, inscriptas en la línea de la “buena gobernanza”, y las connotaciones innovadoras, conceptuales y de contenido, que trasladan al ámbito de las relaciones entre el Estado y la sociedad y entre ciudadanos y ciudadanas. El análisis está centrado en las políticas públicas en Argentina en el marco de América Latina.

Se trata de una igualdad compleja: política, socio-económica y cultural. Se asienta tanto en la justicia política de la libertad, como en la justicia social de la equidad de acceso y redistribución de los recursos del bienestar y en la justicia cultural del reconocimiento público de responsabilidades sociales y políticas en los ámbitos productivo y reproductivo. La hipótesis principal que guiará la argumentación es que la visión tradicional que predomina en el tratamiento político del género en el ámbito de las acciones públicas de gobierno no sólo suelen ser ciegas a los cambios sustantivos específicos de ese orden, sino que muchas veces al reforzar roles y estereotipos de género conservadores interfieren de manera negativa en la producción de las condiciones que propician el desarrollo de un país.

El género como componente del desarrollo

En las dos últimas décadas el movimiento feminista ha logrado con éxito abrir lugar al género en el campo económico, político, social y cultural. Esa apertura ha provocado una mayor tolerancia y aceptación a su tratamiento público; una mayor visibilidad al desempeño político, económico y social de las mujeres; el debilitamiento de algunos prejuicios anclados en la naturalización femenina de los roles familiares; la producción de un cuerpo legal que reconoce a la mujer como sujeto de derechos de ciudadanía tendiente a ampliar la esfera de sus libertades; la incorporación de arreglos institucionales –acciones afirmativas– que garantizan la participación política de las mujeres, como candidatas en listas partidarias y de cargos parlamentarios, y también la participación sindical; la interpelación al Estado en la asunción de responsabilidades políticas en torno a la familia; entre otros cambios.

Mientras estas transformaciones institucionales suceden, las mujeres irrumpen masivamente al mercado de trabajo productivo; muchas ocupan posiciones políticas de poder y se destacan en los ámbitos ejecutivos, parlamentarios y judiciales; superan el porcentaje mínimo legal de participación y representación en las legislaturas –a nivel nacional, provincial o local–; se desempeñan, en un alto porcentaje, como jefas de hogar y sostienen económicamente a sus familias¹; toman decisiones reproductivas –aún existiendo limitaciones públicas– ejercitando el derecho a la planificación familiar. En efecto, el impacto del género en los diversos campos no sólo le otorgó un valor intrínseco, como problemática en sí misma, abriendo paso a un modelo igualitario de organización política, económica y social de las relaciones de poder entre varones y mujeres sino también un valor extrínseco, al instalarlo como componente nuevo y estratégico del desarrollo en la mayoría de los países del mundo.

1 En el año 2001 el 27,7% de los hogares del país tienen como jefa a una mujer. Estos datos reflejan los cambios en los tipos tradicionales de familias y en el surgimiento de nuevas configuraciones de convivencia y familiares. De los hogares con núcleo incompleto representan el 82,6% y el 56% de los hogares unipersonales. INDEC(Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), Situación y evolución social. Síntesis 3. 2001.

La centralidad del desarrollo a nivel mundial, con estas connotaciones de género, queda plasmado en el año 2000 en la 55va. Asamblea de las Naciones Unidas en la cual se firmó la Declaración del Milenio², que fija los objetivos para la agenda internacional del SXXI, orientados hacia la afirmación de los derechos humanos, el desarrollo y la paz mundial, y se compromete a su cumplimiento para el año 2015. Los ocho objetivos del milenio tienen una vinculación directa con los derechos humanos, en tanto todos los aspectos del desarrollo contemplados son concebidos en términos de derechos de ciudadanía. Esta naturaleza de compromiso entre y de los Estados desplaza toda consideración asistencialista o caritativa en sus acciones para instalarlas en el campo de las obligaciones públicas que derivan en facultades ciudadanas. Uno de los ocho objetivos del milenio es el de promover la igualdad de género. La declaración manifiesta la decisión de las naciones signatarias de: “Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medios eficaces de combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades, y de estimular un desarrollo verdaderamente sostenible” (NNUU., 2000: 55/2). Por otra parte, en la formulación del objetivo del milenio “igualdad de género” se introducen dos conceptos nuevos: se entiende la igualdad como derecho, en el marco del desarrollo, y asociado a género, no a mujer, como resultado de un proceso social y cultural en el cual desde la base de un sistema se equiparan las relaciones sociales entre varones y mujeres. Un punto clave para destacar es que cada objetivo del milenio no constituye solamente un propósito en sí mismo, un derecho propio, sino un camino que contribuye a la realización de los otros objetivos (Faur, 2005:10).

- 2 Jefes de Estado y representantes de 189 países del mundo firmaron esta Declaración. Su importancia radica en que, si bien los objetivos de compromiso planteados no son una novedad en el marco del debate mundial sobre el desarrollo y los derechos humanos, se establece un procedimiento específico para garantizar su efectiva realización por cada uno de los países signatarios, que la convierte en un instrumento de alto impacto político al comprometer responsabilidades y acciones, internacionales y nacionales. Así se establecen metas concretas, tiempos acotados para el cumplimiento de cada una y mecanismos continuos de monitoreo y seguimiento. Asimismo, a nivel nacional, cada país elaboró un programa de acción para orientar sus políticas públicas en sintonía con el marco internacional (Faur, 2005: 5).

Los avances de resultado, tanto conceptuales como estructurales se fundan, al menos, en dos razones principales que permiten dar cuenta de estos cambios. Por un lado, en términos conceptuales, se removieron algunos parámetros de organización del género -en el plano político, social, económico y cultural- que rigieron hasta ahora los comportamientos que, según las expectativas de cada sociedad en determinada circunstancia, debían tener los varones y las mujeres. Quiere decir que lo que “debe ser” un varón y lo que “debe ser” una mujer, producto de una construcción social, han cambiado. Esa construcción de género se manifiesta en diferencias jerárquicas y de poder, asignadas a unos y otras, en torno a responsabilidades, actitudes, roles, estereotipos, lenguaje, atributos, conductas, funciones, actividades.

La organización social afianzada, de base patriarcal y conservadora, funcionó y evolucionó sobre la base de la restricción y/o ausencia de algunos derechos de ciudadanía por razón del género. En ella, las mujeres adquieren existencia y facultades plenas, derivadas fundamentalmente de sus roles familiares como esposas o madres, en la esfera privada, pero no como sujetos individuales en la esfera pública. Los varones, en cambio, son los principales protagonistas del mundo público, del trabajo productivo y la independencia económica. No obstante tener facultades en el ámbito privado, adquieren derechos y obligaciones esencialmente como sujetos políticos.

Las sociedades pudieron crecer y desarrollarse, hasta ahora, sabiendo y aceptando que a las mujeres “les faltaban derechos de ciudadanía”. Fue posible, entonces, transitar sobre la base de las desigualdades de género. Esas desigualdades, que cabalgaron con la historia, no impidieron sin embargo el desenvolvimiento económico, político y social de la humanidad aunque las consecuencias fueran administrar injusticia política (desiguales libertades) e injusticia social (desigualdades económicas y sociales) hacia las mujeres. Por el contrario, la base de sustentación del orden patriarcal, a través de su organización política, económica y social justificaba los resultados desiguales.

Por otro lado, hoy nadie duda que las desigualdades de género, como problema estructural, van de la mano de las desigualdades económicas y sociales de clase y han construido “estructuras de desventajas” que se refuerzan entre sí, que están presentes en los distintos ciclos de vida y se

trasmiten generacionalmente como “cadenas de desventajas” (PNUD, 2005:61). Las “capas de desigualdad”, que constituyen un fenómeno particular de algunas regiones, entre ellas América Latina, expresan disparidades que no sólo restringen las oportunidades de vida sino también impiden el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio. La desigualdad constituye un asunto fundamental para el desarrollo humano, porque cuando adquiere carácter extremo, de privación de oportunidades y de vida, incide de manera directa en las capacidades del ser humano, en lo que se está en condiciones de ser y de hacer (PNUD, 2005: 57).

Las desigualdades de género son injustas por sí mismas, en cuanto violan principios de justicia política (iguales libertades) y justicia social (iguales oportunidades económicas y sociales), pero también por razones instrumentales de orden político (políticas de Estado) que afectan el crecimiento, el afianzamiento de la democracia y la cohesión social. Algunas de las formas intrínsecas que adopta esta desigualdad en América Latina son, a título de ejemplo: la privación de libertades personalísimas de las mujeres, como la libertad del cuerpo que transforma el derecho a ser madre en deber ser madre; las restricciones de acceso y permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo, basadas en determinaciones domésticas que privilegian la familia afectando derechos individuales; la adquisición de salarios menores que los varones aún por igual tarea; la privación de reconocimiento de las mujeres como sujetos con derechos, antes que como madres o esposas, puesta de manifiesto en la mayoría de las políticas y programas sociales³; las restricciones para acceder a espacios de decisión política, a pesar de los avances logrados por las acciones

- 3 Según muestran algunos estudios en Argentina y en América Latina, las políticas y/o programas sociales reconocen a las mujeres principalmente como sujetos intermediadores en la relación entre el Estado y las familias -para hacer llegar a estas las prestaciones y/o los servicios sociales- y no como sujetos individuales, con “derecho a tener derechos” más allá de sus aspiraciones familiares. Quiere decir que en esas políticas públicas prevalece la consideración de la “mujer madre” antes que la de “mujer ciudadana”. Por otra parte, la mayoría de las políticas definen como objeto central de intervención y protección pública a la familia, desconociendo y/o afectando los derechos individuales de sus miembros. Para una mayor información ver: Arriagada, I. (2001); Levín S. y Carbonero M.A., comp. (2007); Pautassi, L.(2006 b); Provoste P. y Valdéz A. (2000).

de discriminación positiva; la desvalorización económica del trabajo reproductivo, aún cuando constituye un componente central de provisión de bienestar familiar y social; las dificultades de acceso, permanencia y ascenso en los puestos de trabajo más calificados y rentables de la economía; la feminización del trabajo precario⁴; la división sexual del trabajo en el ámbito familiar.

Todas estas manifestaciones de desigualdad en las relaciones entre varones y mujeres ponen de manifiesto las interrelaciones e imbricaciones del mundo privado, doméstico familiar, con el mundo público, político y productivo. Más aún, muchas de esas manifestaciones son promovidas y afianzadas por las políticas públicas, aferradas a parámetros conservadores, a pesar de las interpelaciones de cambio que demandan los parámetros actuales que guían el desarrollo en la región y en la mayoría de los países del mundo tal como ya lo hemos señalado.

Estas manifestaciones de desigualdad de género, entonces, no se detienen en el plano individual de las mujeres porque la realidad del “continuum público/privado” (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004) en la vida cotidiana las traslada al mundo privado de la familia, y al de las interrelaciones que se tejen entre ésta, el Estado y el mercado y frenan el alcance del bienestar general. Por otra parte, en ese *continuum* las desigualdades de género se entrecruzan con las desigualdades económicas y sociales, se arraigan en los miembros de la familia y crean “ciclos de desventajas”. Los hijos e hijas de mujeres pobres tienen menos probabilidades de sobrevivir, de completar la escolaridad, de recibir una nutrición adecuada, de acceder al mercado del trabajo formal, de concretar algunas decisiones reproductivas, de percibir ingresos económicos suficientes, de acceder a una cobertura adecuada en salud, de participar en sociedad (PNUD, 2005: 63). Estas desventajas se perpetúan porque son refractarias a los factores que forman las capacidades políticas de los sujetos: la confianza en sí mismos, autonomía para tomar decisiones propias, competencia

4 En el segundo semestre de 2006, mientras el 43,1% de los trabajadores ocupaba empleos informales, no registrados, el porcentaje asciende a 56,5% para las trabajadoras. En el mismo año la tasa de femineidad en la ocupación total en tareas no calificadas alcanzaba a 110.9 para las mujeres de hasta 44 años, y asciende a 195.5 para las mujeres de 45 años y más (INDEC-EPH, 2006).

para influir en los procesos políticos, reconocimiento público e integración a la sociedad de pertenencia.

Las desigualdades frenan el desarrollo de una sociedad porque niegan oportunidades de vida a buena parte de sus miembros. Negarle en Argentina a casi la mitad de la población el acceso al trabajo formal, a niveles adecuados de salud, a tomar decisiones reproductivas con libertad, a permanecer en el sistema educativo formal, a obtener ingresos económicos suficientes, a una nutrición suficiente, a la participación política y social –por razones de género y/o de distribución inequitativa del ingreso y la riqueza– no implica solamente una violación de los derechos humanos sino también un grave impedimento al crecimiento de un país. Por otra parte, la ausencia o insuficiencia de políticas que respalden las disposiciones legales de igualdad, denominadas “libertades sustantivas” en el lenguaje de Sen, brindando la posibilidad de desarrollar capacidades para optar por una u otra forma de vida o hacer lo que cada uno valora, erosiona los lazos de cohesión social, le resta sentido a las igualdades formales ante la ley y amenaza la gobernabilidad democrática.

En la última década en Argentina la irrupción generalizada de las mujeres al mundo público, fundamentalmente a través del acceso al trabajo remunerado, produjo la decadencia del modelo del varón sustentador exclusivo del hogar y, al mismo tiempo, promovió la noción de maternidad como facultad de libertad y la desplazó del determinismo natural de la obligación. La maternidad es un derecho, aunque restringido en su ejercicio al no garantizarse la libertad de decidir, desde que la sexualidad y la reproducción fueron reconocidos como derechos humanos en el marco de la planificación familiar, y destituye el determinismo de la obligación del “deber ser madre”.

Estos acontecimientos, impulsados por movimiento feminista, no sólo desafiaron la lógica de las desigualdades, al instalar la necesidad de la igualdad como principio rector de acceso a oportunidades individuales y sociales, sino también reconocieron a la mujer como sujeto político con libertades. Así, el mundo público productivo y el mundo privado reproductivo intentan ser removidos en sus matrices conceptuales y funcionales tradicionales, estructuradas por la desigualdad, ya no sólo por el reclamo de igualdad sino también por el ejercicio legítimo de libertad. Los principios de igualdad y de libertad van a cobrar fuerza para redefinir

las relaciones -políticas, sociales, económicas y culturales- entre varones y mujeres en el marco de una nueva visión de desarrollo.

El concepto de igualdad en la política de igualdad de oportunidades de género

El trato igualitario en el ámbito público es incluido en la agenda política como una de las condiciones centrales para la gobernabilidad democrática y se exige a los gobernantes que garanticen posibilidades reales para el ejercicio de derechos y la construcción de ciudadanía (PNUD: 2004)⁵. El acento del contenido del reclamo de ciudadanía está puesto en que, por un lado, es reivindicada como mecanismo legítimo de mediación en las relaciones entre Estado y Sociedad y, por otro, se aspira efectivizar en el plano político sus postulados constitutivos de autonomía, igualdad y universalidad.

Conquistar la ciudadanía plena aparece, entonces, como un reto de la hora actual y constituye uno de los propósitos más caros para el feminismo en las democracias modernas, porque es justamente la esfera de derechos y garantías la que otorga el anclaje jurídico y político esencial para avanzar y consolidar procesos de inclusión de los sujetos sociales. La cuestión principal en estos procesos es que tanto la plataforma de derechos y garantías, anclaje jurídico, como las acciones de gobierno que surjan en consecuencia para hacer efectivos esos derechos, anclaje político, puedan sentar las bases de un modelo cívico inclusivo y, a la vez, transformador.

La transformación inclusiva que demanda el feminismo aspira a que la ciudadanía, sea concebida como identidad política que surja de la identificación con la comunidad pública (Mouffe Ch., 1999). No se trata de entenderla sólo como un *status* legal, abstracto, de derechos, sino

5 La encuesta de Latinobarómetro muestra que el 50% de la población de América Latina entrevistada identifica como factor más importante para confiar en las instituciones públicas el hecho de que traten a todos como iguales. Si bien el índice de cultura cívica prevaleciente es precario, la población exige el ejercicio de derechos para garantizar la construcción de ciudadanía como dimensión igualitaria de inclusión en la comunidad política.

como la expresión de una identificación de valores y principios ético-políticos compartidos en el espacio público, tales como: libertad plena, igualdad de oportunidades y autonomía. Si la democracia argentina, como sustrato identitario político común, no acepta la autonomía plena de las mujeres –pero sí la de los varones– quiere decir que tanto la libertad como la independencia no son supuestos de alcance igualitario para acceder a la ciudadanía plena ni tampoco a la vida pública en este país. Las mujeres no pueden –aunque quieran– participar plenamente de la vida pública porque en ella se sienten oprimidas, no le es común (Levín, S. 2006: 60). Es este el sentido y significado que propician los cambios necesarios en la organización y funcionamiento de las relaciones de género para alcanzar la igualdad en la convivencia social.

Las transformaciones producidas en el orden constitucional –en relación al reconocimiento de la igualdad de oportunidades y de trato–; las normas propias de la legislación laboral que garantizan formalmente esa igualdad (art. 17 de la LCT) o la derogación de disposiciones discriminatorias en diferentes planos, no han sido suficientes para avanzar en la condición jurídica y política plena de la mujer ya que subsisten aún en las regulaciones normativas de algunas políticas públicas disposiciones que obstaculizan la autonomía de las mujeres. Los distintos niveles de producción legislativa (Convención constituyente, poder legislativo y otros órganos de gobierno) sustentan concepciones diferentes de ciudadanía en función del género que se reflejan con claridad en el orden político cuando las oportunidades y condiciones de desenvolvimiento de los recursos de bienestar y las facultades de ejercicio de las libertades es desigual. La ciudadanía plena en autonomía –entendida como sinónimo de independencia– sigue siendo un privilegio de varones, y la ciudadanía tutelada el reducto de acceso a algunas facultades para las mujeres.

A título ilustrativo, podemos mencionar la incidencia que tiene actualmente la política social de Salud Sexual y Procreación Responsable en Argentina en términos de relaciones de género y de tratamiento público de la igualdad de oportunidades. Desde que la sexualidad y la reproducción surgen como derechos, en el ámbito de los derechos humanos, son concebidos conceptualmente como derechos individuales de libertad pero se recomienda su instrumentación como derechos sociales de salud con restricciones a la libertad. Esta contradicción, que tuvo su ori-

gen en el plano internacional, se refuerza luego en el ámbito político de los Estados Nacionales –con la implementación de políticas de salud sexual y procreación responsable que restringen la libertad– y muestra la hegemonía y el poder de un orden conservador, para impedir la instauración de uno nuevo en el que las relaciones de género al anclarse en la libertad plena de las mujeres puedan encaminarse hacia la igualdad.

Nuestra Constitución Nacional al prescribir estos derechos recoge la concepción de derechos humanos de libertad del plano internacional, sus aspiraciones programáticas proclaman la autonomía de las mujeres, no obstante ello la voluntad política del Estado y la Sociedad no se condice con esas expectativas. Este modo de resolución del tema no sólo viola las libertades personalísimas de las mujeres reconocidas por la ley, como la libertad del cuerpo, sino que ni siquiera garantiza la salud de todas las mujeres: las que quieren ser madres y las que no quieren o no pueden ser madres⁶. Si bien esta política ha logrado instalar la problemática de la sexualidad y de la reproducción como responsabilidad política del Estado y, como consecuencia de ello, algunos derechos son garantizados, como la salud de quienes desean ser madres, este avance sin

- 6 Un hecho reciente ocurrido en Santa Fe, entre otros, ilustra de manera más que elocuente la gravedad y trascendencia de las decisiones públicas cuando, amparadas en creencias religiosas conservadoras, impiden el ejercicio de las libertades individuales para garantizar el derecho a la salud, aún en violación del Estado de Derecho. En efecto, la muerte de una joven de 20 años, que padecía de cáncer y estaba embarazada, a causa de la negación médica y la irresponsabilidad política de la Ministra de salud provincial y otros funcionarios de su cartera, de realizar un aborto para poder llevar adelante el tratamiento prescripto para detener su enfermedad, es más que ilustrativo de nuestra argumentación. Ana María Acevedo y sus padres habían solicitado, en ejercicio de la libertad personalísima de decidir, la realización de un aborto para garantizar el ejercicio del derecho a la salud de la joven. La negación de sus derechos humanos individuales y sociales, justificada por creencias católicas conservadoras, llevó a la muerte de la joven. La democracia y la vida argentina retrocedieron frente a este hecho y tantos otros que suceden, sean o no de conocimiento público, más de cuatro siglos en la historia. La modernidad logró la separación entre Iglesia y Estado y nuestra Constitución Nacional recepcionó ese cambio organizando un sistema político laico, no ateo, de convivencia democrática de todas las creencias. No obstante ello, pareciera que las creencias católicas conservadoras se han adueñado de las libertades y decisiones de toda la ciudadanía, sean o no sus fieles.

embargo no implica un cambio estructural en las relaciones de género que tienen como horizonte la igualdad. Mientras el Estado y la sociedad no garanticen todas las libertades de las mujeres, incluida la libertad del cuerpo, como razón de justicia política, la igualdad de oportunidades seguirá siendo una aspiración, no una realidad.

En este escenario adquiere una relevancia particular la noción de igualdad de oportunidades, reconocida como derecho humano. Existe una vasta producción teórica en el campo de la teoría política, la filosofía política y en la filosofía del derecho que da cuenta de las distintas concepciones sobre esta categoría, que responden a diferentes perspectivas y posiciones ideológicas y que forman parte de un debate siempre vigente⁷. No es nuestro propósito centrar la atención en este aspecto, sino sólo tomar una posición conceptual que nos permita entender su significado en términos políticos para tratar y gestionar el género en el plano gubernamental y sus implicancias distributivas de igualdad real entre ciudadanos y ciudadanas.

El concepto de igualdad, desde un punto de vista lógico, significa equivalencia o coincidencia parcial entre diferentes entes (Pérez Luño, 2005:17). En su constitución teórica la igualdad reúne una dimensión plural -pluralidad de personas-, una relacional -relaciones bilaterales o multilaterales- y otra comparativa -coincidencias o diferencias entre personas-. Por tanto, la determinación de la igualdad resulta de procesos complejos, relacionales y comparativos, de equivalencias pero también, aunque resulte paradójico, de diferencias que se dan entre las personas de las que se predica la igualdad. La igualdad, entonces, no excluye la diferencia sino que se nutre de ella para constituir equivalencias. Reconocer que los miembros de una comunidad son diferentes es la única manera que permite otorgarles una consideración desigual para situarlos en una posición igual (Hayek, 2006:123). En esta línea de argu-

7 Los diferentes enfoques han producido verdaderas tradiciones de pensamiento-liberales, socialistas, democráticas, entre otras- que contribuyeron significativamente a profundizar su estudio y actualizar su significado logrando restituir su valor para entender y producir cambios en la realidad actual. Ver por ejemplo: Tawney (1979), Sartori(1976), Rawls (1978), García Añón (2002), Dahrendorf (1983), Añón J.M. (2001).

mentación es preciso, entonces, reconocer las necesidades diferenciadas de las mujeres con relación a los varones, para adjudicarles un tratamiento particular que permita realizar la igualdad.

Ahora bien, la igualdad de oportunidades expresa una de las dimensiones de la igualdad, la dimensión material o real. Pero esta dimensión no puede desconectarse de la igualdad ante la ley, constitutiva de la dimensión legal o formal. Ambos aspectos, en continuidad, hacen a la existencia de la igualdad. El reconocimiento de un estatuto jurídico igual para todos los miembros de una comunidad política, que supone el tratamiento diferenciado de circunstancias y situaciones semejantes, garantiza la paridad de trato en la legislación y en la aplicación del derecho (igualdad ante la ley). La exigencia de diferenciación le otorga a la igualdad formal un sentido dinámico. Pero esa igualdad de derechos no puede desvincularse de las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que inciden en su realización. Como tampoco la dimensión material puede lograr un equilibrio en la distribución de las oportunidades y los bienes sin asentarse en cauces formales. La igualdad de oportunidades implica, entonces, para algunos, iguales posibilidades para desarrollar capacidades económicas, sociales y políticas (Tawney, 1979) o bien para otros, iguales libertades para alcanzar esas finalidades (Sartori, 1976).

Lo cierto es que tanto una como otra definición refieren al acceso a recursos instrumentales, materiales, no sólo formales, que permitan la realización de la igualdad. Se acude, en definitiva, a criterios de justicia material, de justicia distributiva y de justicia social. Se aspira a la igualdad porque se la considera justa y se rechaza la desigualdad porque se la considera injusta. Avanzando aún más en las aspiraciones de igualdad las denominadas tendencias democráticas, superan la noción de igualdad de oportunidades para exigir igualdad de resultados. Esto es, la garantía de alcanzar un cierto nivel de bienestar social básico para todos y todas con independencia de la participación en el proceso productivo o del libre ejercicio de sus capacidades (Pérez Luño, 2005). Es decir, no sólo se aspira a la igualdad en el punto de partida (igualdad de oportunidades) sino también en la meta de llegada (igualdad de resultados).

Entendemos la igualdad de oportunidades como igualdad de capacidades (Sen, 1995:20). La categoría reúne tanto libertades –concebidas como desarrollo de capacidades– como derechos – titularidades que otorgan legitimidad de acceso a los bienes materiales e inmateriales–. Las libertades, en tanto capacidades, y los derechos, en tanto legitimidades de acceso al bienestar, son los elementos constitutivos del desarrollo. El desarrollo consiste, en este enfoque, en un proceso de expansión de libertades reales de que gozan los individuos (Sen, 2000:19). Es decir, habilita decisiones de hacer o de ser en la vida sobre la base de los deseos personales. La calidad de vida, señala Sen, se mide no por la riqueza sino por el alcance de la libertad.

En esta línea argumental la igualdad es producto de la organización humana, no un atributo natural, basada en principios de justicia (Arendt, 1982:380). Es el resultado de una construcción política y social, que consiste no sólo en decidir “concedernos mutuamente derechos iguales” sino también en distribuir equitativamente oportunidades (bienes materiales e inmateriales) para su realización.

La política de igualdad de oportunidades, como acción pública, con estas connotaciones conceptuales, otorga un sentido y contenido innovador a las intervenciones gubernamentales en tanto supera los estilos anteriores predominantes en el tratamiento público del género, basados en la aplicación de acciones positivas o afirmativas. En efecto, estas acciones respondían a una concepción de igualdad de oportunidades con una significación negativa, es decir como eliminación de impedimentos o privilegios sociales, que apuntaban a corregir las consecuencias de la desigualdad (discriminación de género). Por el contrario, las políticas públicas de igualdad de oportunidades se asientan en una significación positiva de poder. Le asignan valor político al género al concebirlo como componente distributivo de igualdad. Es decir, apuntan a las causas de la desigualdad al colocar a la igualdad de género en la base de la organización política de gobierno, en tanto incide y contribuye al desarrollo.

Las políticas conciliatorias, por ejemplo, se inscriben en este escenario como una expresión de políticas de igualdad de oportunidades demandadas por el movimiento feminista. Consisten en la provisión por parte del Estado de recursos públicos materiales (bienes y servicios) orientados a las familias pero con el fin de compartir responsabili-

dades e incidir favorablemente en la organización equitativa de género. Surgen como consecuencia de los cambios estructurales que describen nuevas dinámicas de funcionamiento en los campos económico, político y socio-cultural. Así por ejemplo, las mujeres, en su mayoría, si bien irrumpen al campo público laboral principalmente para obtener ingresos económicos que permitan satisfacer necesidades materiales familiares, al mismo tiempo, adquieren por ello valoración pública, económica y política, y demandan responsabilidades políticas al Estado y a la sociedad en tareas reproductivas para poder permanecer en ese lugar de reconocimiento. Esa demanda pública de las mujeres consiste en comprometer al Estado en acciones concretas en torno a la familia, como servicios y/o subsidios para afrontar las tareas de cuidado, y se funda en la importancia que adquiere el trabajo reproductivo para la economía y la sociedad en términos de bienestar (Esping Andersen, 2000), no obstante haber sido tradicionalmente una obligación femenina. La respuesta a este reclamo adquirió a nivel gubernamental la forma institucional de políticas de conciliación.

Este rango de políticas de igualdad buscan administrar desde el Estado el género y sus conflictos con una nueva concepción. Se proponen contribuir al logro de un cierto equilibrio entre familia y empleo mediante la aplicación de algunas medidas y/o acciones que al garantizar la cobertura pública de cuidados en el hogar disminuyen las cargas familiares individuales, de los padres pero fundamentalmente de las mujeres, y promueven y/o retienen la fuerza productiva femenina en el mercado de trabajo. Incorporan, por tanto, un tratamiento público innovador y más democrático, en la concepción y gestión, de la problemática al menos por dos razones. En primer lugar, el Estado reconoce a la mujer como persona con derechos individuales, más allá de las facultades que pueda asumir o no por roles familiares, y con ello desplaza la visión tradicional de intermediadora de servicios hacia la familia. Si bien el objeto de intervención y protección política es la familia, esa actuación no desconoce ni restringe los derechos individuales de sus miembros sino que, por el contrario, promueve su ejercicio. En segundo lugar, al definir acciones directas sobre la familia asume la esfera reproductiva como un asunto de alguna responsabilidad pública incidiendo este compromiso en la producción de un mayor equilibrio en las relaciones de género. La intervención del Estado en la esfera privada contribuye también a la promover la equidad en el reparto de res-

ponsabilidades domésticas al interior de los hogares⁸. En tercer lugar, esa intervención pública otorga valor político y económico a las tareas reproductivas al constituir un asunto de Estado y repercute simbólicamente en la construcción social del género y en las pautas que de allí derivan para regir las relaciones entre varones y mujeres.

En definitiva, el sentido y significado de igualdad que portan las políticas de igualdad de oportunidades es estratégico, no meramente práctico. Aspiran a instalar un nuevo modo de organización de las relaciones entre varones y mujeres en el ámbito público y privado al reconocer un valor político, económico y social a la igualdad de género para garantizar el desarrollo.

Gobernanza y transversalidad

En América Latina los avances de las mujeres, en los últimos treinta años, en relación a los varones –expansión de capacidades, acceso a recursos y oportunidades, incidencia en la toma de decisiones– reflejan tendencias de progreso social en la región (IADB, s/f). La década de los ochenta en Argentina se caracterizó, en términos políticos, por la recuperación de las instituciones democráticas y, en términos de género, por la profundización del proceso de emancipación de las mujeres. Este último se asentó fundamentalmente en la ampliación de los derechos de las mujeres, la organización y participación pública, avances en estudios e investigaciones específicas, desarrollo de iniciativas económicas como los micro emprendimientos. Durante la década de los noventa, este proceso sigue en auge apoyándose de manera significativa en un avance jurídico, el del reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos y la instauración de ese *status* en el plano internacional, en el marco de los derechos humanos. Este cambio fue recepcionado por nuestra Constitu-

8 En Argentina, por ejemplo, este aspecto requiere una atención particular en tanto el reparto de responsabilidades domésticas es muy inequitativo incidiendo directamente como uno de los condicionantes discriminatorios fundamentales en la inserción laboral femenina. El 60% de las mujeres declara ser la principal responsable de las tareas del hogar, mientras que el 65% de los varones declara no hacerse cargo, ni tampoco ayudar en su realización (INDEC-EPH, 2006).

ción Nacional con la reforma de 1994. Al mismo tiempo, se incorporaron al debate los conceptos de desarrollo humano y equidad de género, impulsados por las Naciones Unidas, que fundamentan y guían las acciones de fortalecimiento de las mujeres. El concepto de desarrollo pone el acento en la ampliación de las oportunidades y desenvolvimiento de las capacidades de las mujeres. El de equidad de género, introduce el principio de justicia como vector para alcanzar la igualdad. Las acciones afirmativas, por ejemplo, constituyeron en ese momento un instrumento político relevante para concretar esas aspiraciones. Con posterioridad, a fines de los noventa, el "Gender mainstreaming", traducido como transversalidad de género, es identificada como estrategia de innovación gubernamental en las políticas de desarrollo.

En efecto, en sintonía con la concepción de igualdad de género que requiere el desarrollo se advierte por un lado, la necesidad de contar con una estrategia de procedimiento gubernamental integral, que afecte a toda la estructura y funcionamiento de gobierno y que tenga herramientas suficientes para actuar sobre la realidad y transformarla. Pero, al mismo tiempo, que tenga la capacidad necesaria para concebir esa realidad desde una visión de conjunto, con sentido estratégico superador de la inmediatez. Se requiere, entonces, que se atiendan las desigualdades de género a partir de la distribución diferenciada de recursos -según necesidades particulares de y entre varones y mujeres- en: ingresos y riqueza, salud, oportunidades y condiciones de trabajo, educación, participación política y social, para alcanzar la igualdad de bienestar. De modo que la indivisibilidad e interdependencia de las dimensiones de las relaciones sociales constituyan la plataforma de aplicación de la igualdad de género. Así, por ejemplo, para atender y resolver el problema de la pobreza es necesario identificar de manera diferenciada el impacto de las desigualdades económicas y sociales en y entre varones y mujeres para aplicar medidas de igualdad. De manera inversa, sólo se podrán atender y transformar las causas de las desigualdades de género si se consideran y otorgan respuesta a las desigualdades económicas y sociales entre varones y mujeres. Esta estrategia se denomina conceptualmente *transversalidad de género*.

La transversalidad surgió como estrategia en las Conferencias Mundiales, luego de evaluar el resultado de las acciones aplicadas hasta el momento para superar las discriminaciones de género existentes y lo-

grar un mejor posicionamiento de las mujeres en la sociedad. La debilidad de las políticas de promoción y/o equiparación de las mujeres fue una de las causas principales que motivaron el surgimiento de esta opción. Por otra parte, desde el punto de vista conceptual, este giro de procedimiento estratégico devela una evolución en torno al enfoque de la problemática de género. El hecho de otorgar al género, a través de las políticas transversales de igualdad de oportunidades, el valor de componente distributivo de igualdad, desplaza la mirada de las desigualdades del ángulo exclusivo de las mujeres para involucrar a las relaciones entre varones y mujeres en cualquier intento de superación de las desventajas de la construcción jerárquica de poder. Este proceso político de evolución de la problemática, a medida que instala los cambios va exhibiendo los frutos de la ardua tarea de acumulación de poder en torno al género que llevó adelante el movimiento feminista, acompañado por sectores progresistas de la sociedad, como resultado de una larga y productiva trayectoria de lucha.

En síntesis, la transversalidad es entendida por la mayor parte de la literatura, como una estrategia de *procedimiento gubernamental* que se propone aplicar una visión y acción política de igualdad de género a todas las fases de la intervención pública. Es decir, significa introducir la perspectiva de género a las políticas generales de gobierno. El contenido de este procedimiento transversal lo asignan las políticas de igualdad de oportunidades. Quiere decir que contenido y procedimiento se aúnan en un propósito común: distribuir igualitariamente, entre varones y mujeres, a través de políticas públicas aquellos recursos, públicos y privados, que garantizan el bienestar para alcanzar el desarrollo.

Pero, por otro lado, esta innovación de procedimiento sólo puede ser viable en el marco de un clima de *governabilidad* democrática. Es decir, se requiere que un gobierno democrático tenga la capacidad necesaria para absorber los conflictos sociales y de intereses presentes en la sociedad, a medida que va aplicando sus decisiones en el transcurso del tiempo. Pero la gobernabilidad, como enfoque conceptual y práctico estrictamente gubernamental, si bien es necesaria no es suficiente para afrontar la complejidad y novedad de los problemas sociales actuales en tanto no reconoce o considera irrelevantes las capacidades de la sociedad autoorganización, autorregulación y de solución de sus problemas—

y centra todo el peso del accionar en las condiciones y comportamientos del “sujeto de gobierno” (Aguilar Villanueva, 2007:5). Justamente la nueva cuestión hoy radica en que “el sujeto gobierno” –la institución gobierno- ha de jado de ser el centro de atención y el problema se ha desplazado al proceso de gobierno, a lo que se denomina *gobernanza*⁹. Lo que ocurre es que los gobernantes legítimos pueden no gobernar al no producir efectos directivos en la sociedad, aunque sus propósitos de gobierno sean directivos, como lo muestran las diferentes crisis –económicas, políticas y sociales– sufridas por algunos gobiernos democráticos de países de América Latina.

La complejidad y magnitud de la sociedades actuales en un mundo globalizado demanda un “*nuevo proceso directivo*” de la sociedad en el cual el gobierno se constituya en agente de dirección, legítimo y necesario, pero junto a la intervención otros actores sociales. Se produce una nueva relación entre gobierno y sociedad, que desdibuja la de mando y control, para abrir paso a la de interlocución, negociación e interacción. Es éste el terreno que describe la *gobernanza*, significa el cambio de patrón de gobierno, el paso de un gobierno central –jerárquico, centralizado-, a un *sistema de gobierno* –asociado e interdependiente-, en el cual se activan todos los recursos existentes: los del poder público, de los mercados y los de las redes sociales (Aguilar Villanueva, 2007:9). Comprende un proceso social que define tanto valores, el sentido de dirección de una sociedad, como recursos de acción, la capacidad de dirección de una sociedad.

Propicia una nueva institucionalidad política para la gestión pública, de tipo operativa, descentralizada, menos jerárquica y más horizontal, que incorpora a actores gubernamentales y no gubernamentales –con voz y con voto– en el proceso general de formación, construcción de consensos, control social, formulación e implementación de decisiones públicas (Maintz, 2000). La base de sustentación de este estilo de gestión es la par-

9 La Real Academia Española en su Diccionario de la Lengua Española del año 2001, 22ª. Edición, define la gobernanza como “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

ticipación social y el involucramiento de la ciudadanía con la agenda pública. Gobernantes y gobernados se sienten cooperativamente unidos para la consecución de fines comunes pero también a los efectos de garantizar la misma gobernabilidad del sistema. Los intereses recíprocos de unos y otros - los gobernados cooperan a sus propios fines de implementación de políticas y los gobernantes son cooperativos por garantías de gobernabilidad y legitimidad- son los que dinamizan, sostienen, ponen el ritmo y los temas a la gestión. Las relaciones entre Estado y sociedad son más próximas, favorecen una mejor y más inmediata focalización de las líneas de acción en orden a las demandas, promueven una mayor transparencia, mayor eficacia y eficiencia (Strasser, 2002).

La transversalidad de las políticas de igualdad de oportunidades de género, requiere para su realización efectiva el patrón de dirección de *gobernanza*. Un sistema de gobierno capaz de reconocer que no es posible gobernar subordinando a los actores sociales, políticos y económicos en la definición de objetivos de vida y de su proceso de realización. La democracia contemporánea se caracteriza por la creciente autonomía de los sujetos y las organizaciones sociales en diferentes campos, por procesos de diferenciación social y cultural, por la globalización de la economía. Para enfrentar la complejidad de estos problemas y encausar desafíos se requieren formas sinérgicas de interacción y asociación, de participación y protagonismo activo de los actores involucrados. Con relación al género implicaría no sólo un estilo político innovador de concebir y gestionar la igualdad sino también un cambio socio-cultural de producir una organización democrática funcional de las relaciones entre géneros. Esta nueva organización política de la igualdad de género no implicaría ni más ni menos que remover las estructuras de poder que, bajo el signo hegemónicamente masculino, condujeron todas las aristas de la vida en sociedad para redistribuirlo, a través de oportunidades y recursos, en paridad entre varones y mujeres. El perfil institucional de una *buena gobernanza*, entonces, contribuye en esencia a romper los monopolios de poder (Cunill, 1997) que se enquistan en las relaciones entre Estado y sociedad a través de la participación ciudadana, plural, e igualitaria y a gestionar mecanismos democráticos de producción política de las decisiones colectivas.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (2007). Conferencia pronunciada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre/2 de noviembre.
- Sen, Amartya (1995). **Nuevo examen de la desigualdad**. Madrid: Alianza economía.
- Sen, Amartya (2000). **Desarrollo y libertad**. Barcelona: Editorial Planeta.
- Esping, Gösta (2000). **Fundamentos sociales de las economías postindustriales**. Barcelona: Editorial Ariel.
- PNUD (2004). **Informe sobre Desarrollo Humano**.
- PNUD (2005). **Informe sobre Desarrollo Humano**.
- Pautassi, L. (2006a). "Política Social en Argentina: ¿sustancia o procedimiento?". En: **Escenarios**, año 6, N° 10. Revista de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata. (2006b) "Familias en transformación. La respuesta de las Políticas Públicas", mimeo.
- PAUTASSI, L.; E. FAUR y N. GHERARDI (2004). "Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Límites y omisiones para una mayor equidad". Serie **Mujer y Desarrollo**, N° 56. CEPAL. Santiago de Chile.
- ARRIAGADA, I. (2001). "Familias Latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo". En: **Serie Políticas Sociales**, N° 57. División de Desarrollo Social. CEPAL. Santiago de Chile.
- Provoste, P. y Valdés A. (2000). **Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres: sistematización de experiencias innovadoras**. España: Cataluña. Colección de Papers del Instituto Internacional de Gobernabilidad. N° 22. www.iigov.org
- Levín, S. y Carbonero M.A. (2007). **Entre familia y trabajo: relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina**. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Hayek, F. (2006). **Los fundamentos de la libertad**. Madrid: Unión Editorial.
- Perez, A. (2005). **Dimensiones de la igualdad**. Instituto de Derechos Humanos Universidad Carlos III de Madrid, Fundación El Monte. Madrid: Editorial Dykinson.
- Añón J.M. (2001). **Igualdad, diferencias y desigualdades**. México: Fontamara.
- García, J. (2002). "El principio de igualdad y las políticas de acción afirmativa. Algunos problemas de la dogmática jurídica y del derecho europeo" en J. de Lucas (Comp.) **El vínculo social: ciudadanía y cosmopolitismo**. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ralws, J. (1978). **Teoría de la justicia**. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. (1976). **Democracia e definizioni**, Bologna: Il Mulino, 4ta. Ed.
- Dahrendorf, R. (1983). **Oportunidades vitales**. Notas para una teoría social y política. Madrid: Espasa-Calpe.

- Tawney, R.H. (1979). **Equality**. London: Allen & Unwin.
- Arendt, H. (1982). **Los orígenes del totalitarismo**. T.2 Imperialismo. Madrid: Alianza Editorial
- Mouffe, CH. (1999). **El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical**. Buenos Aires: Paidós.
- Faur, E. (2005). "La igualdad de género en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Aportes para la definición de un programa conjunto para el Sistema de Naciones Unidas en Argentina". Naciones Unidas.
- Bonder, G. y Rosenfeld, M. (2004). "Equidad de Género en Argentina. Datos, problemáticas y orientaciones para la acción", Programa Regional de formación en género y Políticas Públicas, FLACSO, Argentina- PNUD.
- Levín, S. (2006). "El conflicto por la libertad. Los derechos de ciudadanía sexuales y reproductivos en Argentina". Tesis Doctoral. En prensa.
- IADB, s/f. "The Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean", Washington, D.C.
- OIT (2007). "Desafíos para la igualdad en el trabajo: Argentina".
- Maintz, R. (2000). "Nuevos desafíos de la teoría de la governance" en **Instituciones y Desarrollo. Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad democrática**, Nº 7, Barcelona.
- Strasser, C. (2002). "América Latina: participación cívica, instituciones democráticas, buen gobierno. Los obstáculos y las cuestiones" , Carlos Sojo (editor) en **Desarrollo Social en América Latina: Temas y desafíos para las políticas públicas**. FLACSO- Banco Mundial.
- Stocker, G. (1998). "Governance as a theory: five propositions" en **International Social Science Journal**, Nº 155.
- Cunill, N.G. (1997). "Repensando lo público a través de la sociedad" en **Nueva Sociedad**, Caracas: CLAD.