

PRO Y CONTRAS DEL GENDERMAINSTREAMING

Maria Rigat-Pflaum
Buenos Aires, mayo 2004

Sobre el concepto de Gendermainstreaming

El concepto de Gendermainstreaming (GMS), surgió hace algo más de quince años en las Conferencias Mundiales, como resultado de la evaluación de las mujeres con relación a las acciones para la superación de las discriminaciones de género existentes y lograr un mejor posicionamiento de las mujeres en la sociedad, a través de programas específicos. En general, estos programas y acciones no habían tenido el impacto esperado y se trataba de definir una estrategia más a fondo, de alcance global y con mayor involucramiento de todos los actores.

En este contexto, en la actualidad se discuten dos posiciones con relación al origen del GMS:

- ✓ el surgimiento del GMS, ha sido una consecuencia de la debilidad de las políticas de promoción de las mujeres y de las otras estrategias que desde el género apuntaron a lograr una equiparación,
- ✓ su adopción por las instituciones, por el contrario, debería interpretarse como una evolución que desde una posición de acumulación de poder fue posible introducir, al comprender que el análisis de género debe involucrar indefectiblemente a los dos géneros para la superación de las desventajas en que la construcción jerárquica genérica ha colocado a uno de los géneros

La discusión sobre su origen,¹ que sin duda admite componentes tanto de debilidad como de fuerza de las mujeres, no es un tema menor, en tanto es fundamental no olvidar que su implementación a nivel de las instituciones es el resultado de la lucha de muchos años de las mujeres organizadas, del pensamiento feminista y del análisis de género y de ninguna manera de la toma de conciencia repentina de las conducciones institucionales sobre el tema de la discriminación de género. Por lo tanto, el origen de la estrategia determina el papel que desarrollarán en el proceso de la implementación del GMS las áreas de la mujer, las organizaciones de mujeres y las encargadas de género²

Si bien existe acuerdo en que se trata de un concepto (así lo denominaremos en principio) que deberán implementar instituciones para el logro de una mayor y más efectiva equidad de género, el mismo crea dificultades en muchos sentidos:

¹ Ver en este sentido: Stiegler Barbara, Gendermainstreaming, postmoderner Schmusekurs oder geschlechterpolitische Chance?, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik , FES, 2003, pag.12

² Frauen und Genderpolitik in der nationalen und internationalen Arbeit der FES, Arbeitsbericht 2000

1. La primera surge porque es difícil encontrar una traducción adecuada. En castellano por ejemplo, la traducción “transversalidad de género” puede en algunos casos restringir la amplitud del concepto de GMS, como veremos más abajo en el punto 4. Mientras tanto, el uso de su nombre en inglés genera en muchos casos rechazos y predisposición negativa a entender sus contenidos y alcances, en tanto se trata de un concepto tan “complejo” que ni siquiera es factible de ser traducido.
2. No existe un “manual” sobre GMS, por lo tanto es difícil acordar sobre sus contenidos, formas operativas de implementación o lo que es más complicado, la forma “correcta” de encararlo. En general, en la práctica el GMS tiene múltiples significados y tal vez tantas interpretaciones como personas se han ocupado, interiorizado y teorizado sobre el concepto.

Con relación a este último aspecto, trataremos sucintamente de puntualizar los aspectos controvertidos del GMS.

- a) Las divergencias comienzan cuando se intenta definir de qué se trata, y en relación con este punto podemos encontrar en la literatura especializada diversas aproximaciones
 - ✓ es una estrategia,
 - ✓ es una herramienta,
 - ✓ es un concepto que abarca diversos contenidos y se plasma en diferentes estrategias y en distintos planos
- b) Las divergencias continúan con relación a su ámbito de aplicación. Sin embargo existe cierto consenso en que el GMS se refiere a “todos los aspectos” institucionales. Trataremos aquí de precisar este “todo”.
 - ✓ El GMS, o la aplicación de la perspectiva de género se refiere a la estructura y funcionamiento de una institución, desde la estructura numérica (cantidad de mujeres), pasando por la forma de funcionamiento y especialmente por los procesos de toma de decisiones
 - ✓ El GMS se refiere asimismo a las medidas (programas, proyectos, etc.) que esa institución ejecuta o implementa hacia el exterior de la misma, con consecuencias asimismo en otras instituciones o ámbitos de la sociedad

Con relación al término en español, es correcto y adecuado hablar de transversalidad de género cuando, en el segundo aspecto, es decir en las medidas, programas o proyectos que una institución diseña e implementa para atender a su misión específica, se incorpora desde una primera etapa, es decir, en su concepción, la perspectiva de género, precisamente en forma transversal, en todas las políticas que la institución implementa, traspasando los límites hasta ahora conocidos de las políticas específicas para la promoción de las mujeres diseñadas e implementadas por un área específica de las mujeres.

En la discusión en torno al GMS también existe consenso que introducir la perspectiva de género se refiere a varios aspectos:

- a un análisis desde la etapa del diseño de una política,
 - a los aspectos específicos y diferenciados para las mujeres en el problema que la

- política apunta a solucionar
- a la forma de implementación más adecuada desde el género
- al impacto diferente que esa medida, programa o proyecto tendrá en el colectivo de las mujeres en cuestión y a su vez, en la situación de las mujeres en la sociedad, con relación al logro de una equidad de géneros³.

El término transversalidad de género traduce entonces sin inconvenientes los aspectos de incorporación del género de manera transversal, en políticas institucionales y política pública.

Sin embargo, no siempre es adecuado al referirse a los aspectos de estructura institucional, de asignaciones presupuestarias de una institución, de procesos institucionales de toma de decisiones, todos aspectos que también están contenidos en el GMS, donde se aplica también la perspectiva de género a través del análisis de género en la estructura y funcionamiento de las organizaciones. Traducir en estos casos al GMS como “transversalidad de género” requiere una aclaración entonces del término transversalidad.

La implementación institucional del GMS hace indispensable entonces, y desde un primer momento, llegar a un acuerdo en los siguientes aspectos:

- ✓ qué significa el término
- ✓ qué alcance tendrá para la institución
- ✓ en qué ámbitos se implementará GMS (ya que es muy difícil hacer operativo algo que alude a todos los aspectos sin precisar a cuál se hace referencia)

Nuestra comprensión del GMS

Cuando nos referimos a Gendermainstreaming, es necesario puntualizar algunas características del término, que en nuestra opinión hacen alusión a

- ✓ un concepto que nos lleva a pensar y analizar situaciones desde el género
- ✓ una estrategia con herramientas para actuar sobre la realidad
- ✓ un proceso de implementación y ejecución de **acciones concretas** para cambiar situaciones

¿Qué quiere decir esto en la práctica?

- ✓ que estamos decidiéndonos por una opción de pensamiento, que nos invita a analizar desde el modelo sexo-género el ámbito, estructura o proyecto en el que estamos insertos.
- ✓ que este análisis, por lo general nos revela estructuras diferenciadas para hombres y mujeres y que estas *diferencias* implican relaciones de *jerarquía*
- ✓ que desde la organización se decide *tomar medidas para cambiar la situación*

³ Gleichstellung von Frauen und Männern, Gender Mainstreaming, http://europa.eu.int/comm./employment_social/equ_opp/gms_de.

- ✓ que estas medidas que se toman en cada organización (hacia el interior y en sus políticas externas) contribuirán al mejoramiento de la situación y tenderán hacia la equidad entre los géneros

El poder conceptual y la efectividad de esta estrategia están dados por los siguientes elementos

1. la comprensión de que el sistema sexo-género involucra a hombres y mujeres y crea pautas culturales y de funcionamiento de la sociedad que basados en estereotipos conducen a discriminaciones.
2. en este sistema sexo-género no hay responsables ni malas intenciones, sino una visión de los hechos sociales y de la interacción social de los géneros hasta el momento unilateral e insuficiente, producto de la jerarquía de un género sobre otro, que se puede revertir a través de la sensibilización, la toma de conciencia y el análisis para comprender el funcionamiento de la sociedad (y por lo tanto de las instituciones que en ella funcionan)
3. la imposibilidad conceptual de que este análisis constituya una actividad de las mujeres exclusivamente, dado que el concepto es ambicioso, y parte “del reconocimiento de la identidad femenina y masculina como así también de la predisposición a una repartición equilibrada de las responsabilidades entre mujeres y varones”⁴ . Desde allí se trata de movilizar todo un instrumental que permita el desarrollo de relaciones de equidad entre hombres y mujeres
4. en la génesis misma del GMS está implícito que los esfuerzos para el logro de la igualdad de oportunidades no pueden limitarse a la promoción de las mujeres a través de medidas específicas, sino que además de eso, **específicamente y en forma intencional**, desde la fase de la concepción, en todas las estructuras y acciones políticas, deberá integrarse en forma **activa y reconocible** el análisis de los efectos que ellas tienen en los hombres y en las mujeres. Lo que ciertamente implica que este análisis tendrá su efecto asimismo en la política como tal y en su posterior implementación⁵

Estos elementos que hacen a la fuerza del GMS y que fueron pensados desde las mujeres para la superación de situaciones de inequidad que otras estrategias no habían logrado cambiar, deben ser entendidos en su dimensión correcta:

⁴ Frauen und Genderpolitik in der nationalen und internationalen Arbeit der FES, Arbeitsbericht 2000

⁵ Gleichstellung von Frauen und Männern, Gender Mainstreaming, http://europa.eu.int/comm./employment_social/equ_opp/gms_de.

1. El GMS no es una estrategia que *sustituye o hace innecesarias* otras estrategias anteriores como las acciones para la promoción de las mujeres, las acciones destinadas a lograr un mejor posicionamiento estratégico de las mujeres en la sociedad (empoderamiento, la paridad en los ámbitos de toma de decisiones, etc.), sino más bien es una estrategia integradora de las mismas, que las incorpora como herramientas válidas partiendo de un marco de análisis del funcionamiento de la sociedad en su conjunto, donde hombres y mujeres han recibido determinados roles y jerarquías
2. El GMS es un concepto estratégico que tiene por objeto como vimos *superar situaciones de inequidad y discriminación de género*, que históricamente han afectado a las mujeres. El análisis de género descubre sin duda discriminaciones de las que han sido objeto los hombres, que desde el género siempre fueron puntualizadas, como la pérdida de roles específicos en el ámbito de lo privado, de la paternidad y una serie de estereotipos de género que han afectado a los hombres, por ejemplo en el acceso a determinados empleos. Sin embargo, en el ámbito de lo **institucional público**, la exclusión ha afectado fundamentalmente al colectivo de las mujeres, invisibilizándolas en forma cuantitativa y cualitativa. Los fundamentos de las medidas de discriminación positiva han dado cuenta en su momento de este hecho y el GMS no cuestiona, ni podría cuestionar nunca la validez de estos desarrollos

En este sentido, la implementación del GMS no puede ni debería producir efectos contrarios o contradictorios a su naturaleza conceptual de **estrategia superadora de inequidades de género**.

¿Riesgos de discriminación de género en la transversalidad de género?

A continuación nos referiremos a algunos aspectos objeto de preocupación con relación a algunas experiencias de implementación de la transversalización del género en instituciones, conocidas por nuestra práctica.

En principio, en Argentina las experiencias de transversalización de género se refieren fundamentalmente a la explícita voluntad política en el ámbito de instituciones del Estado (nacional, provincial o municipal) de llevar adelante políticas efectivas para lograr la equidad de género. Ellas han sido articuladas por lo general, y especialmente a nivel de las ciudades, en *Planes de Igualdad de Oportunidades para Varones y Mujeres*.

1. *Es más sencillo implementar transversalidad de género en las políticas públicas, es decir, en todas aquellas acciones que las instituciones ejecutan para el cumplimiento de su misión hacia sus grupos meta, que aplicar GMS en la propia estructura de una organización*

La experiencia de diseño de *Planes de Igualdad de Oportunidades* en el ámbito local⁶ demuestra que en una primera etapa ha resultado más fácil conseguir una definición política “top-down” (decisión política del más alto nivel) para implementar políticas públicas de género e involucrar en forma transversal a todas las áreas de una institución en este quehacer.

Decisiva para este proceso ha sido la posición de las áreas de género en la estructura de gobierno y su capacidad de articulación y negociación.

Ahora bien, cuando nos referimos a la implementación de GMS en la propia estructura de una organización, ella debería revisar la representación horizontal y vertical de hombres y mujeres en sí misma (relación cuantitativa y cualitativa), la disponibilidad de recursos por áreas, por programas y su relación específica con el género, como así también el análisis de la estructura de valores dominante en la organización y en sus procesos de funcionamiento y toma de decisiones⁷

Algunos de estos aspectos fueron el objeto de las *Leyes de equiparación* que en distintos estados federados de Alemania comenzaron a promulgarse en los años 90s y que dieron origen a que la administración pública diseñara *Planes de Igualdad de Oportunidades* (entendidos en una acepción un tanto diferente de la que se usa en nuestros países)⁸, que aplicados hacia el interior de la misma, debían tender al logro de la equiparación.

2. *La implementación de GMS genera discusiones sobre la necesidad de la existencia de un área específica para las cuestiones de género, ya que siendo el género transversal, estaría en todas partes en el ámbito de las acciones institucionales. Asimismo, dado que partimos del involucramiento de ambos géneros para la superación de las inequidades existentes, nada impediría que al frente de un área de género, en el caso de que se acepte que ésta sigue teniendo razón de ser, estuviera un hombre*

La estrategia de GMS no invalida las otras estrategias para la visibilización, promoción o empoderamiento de las mujeres a nivel intrainstitucional o a través de las políticas institucionales. Por lo tanto, el cuestionamiento de la existencia de un área específica para los temas de mujeres, sea esta en su denominación genérica de “Área de la Mujer” o en su más actualizada versión de Área para la igualdad de oportunidades, que responde precisamente a una concepción transversal de los temas de género, es inviable.

- ✓ Ninguna estrategia de GMS podría tener por efecto nuevamente la invisibilización de las mujeres. Esta invisibilidad se ha manifestado históricamente no sólo a través de la ausencia de las cuestiones de género en los ámbitos públicos (en sentido amplio, tanto en el funcionamiento institucional como en los contenidos), sino principalmente en la ausencia de mujeres, cuantitativamente, en estos ámbitos. De

⁶ Ver como referencia los Planes de Igualdad de Rosario, Mar del Plata y el documento de Implementación de la Ley 474 de la Ciudad de Buenos Aires

⁷ Döge, Dr. Peter, Gendermainstreaming als Modernisierung von Organisationen, en “Gendermainstreaming als kommunales Handlungsprinzip”, Audiencia Pública de la ciudad de Mainz (Alemania), Noviembre 2001

⁸ ver al respecto, Rigat-Pflaum, Maria (compiladora), Equiparación de la mujer en Alemania, FES Argentina, 1993

ninguna manera estamos haciendo referencia a la presencia de un número de mujeres como “único” componente de género, sino a una cuestión más de fondo de presencia institucional de las mujeres y de garantía de esta presencia en la toma de decisiones políticas, que de ninguna manera contradice la transversalidad, sino que la dinamiza.

La presencia de un número importante de mujeres no garantiza la perspectiva de género pero la ausencia de ellas la imposibilita.

- ✓ Todo proceso de GMS, de acuerdo a la experiencia⁹, no se da automáticamente. Aún existiendo la voluntad política de generar este proceso y proviniendo ésta del nivel más alto (por ejemplo, decisión del intendente en un municipio de introducir la perspectiva de género en las políticas públicas como política de gobierno), este proceso debe ser monitoreado muy de cerca desde el área de la mujer, aportando experiencias, experticias, ideas y nuevos impulsos. En los casos de implementación de los Planes de Igualdad de Oportunidades a nivel local (como articulación de políticas públicas con perspectiva de género de una administración municipal, como es el caso de Rosario, Mar del Plata, Mendoza, Resistencia o Buenos Aires) la existencia y activa participación de las áreas específicas es insoslayable para el logro de resultados transversales de las políticas públicas. En muchos casos, la existencia del área garantiza la implementación de políticas específicas con relación a temas que otras áreas no están en condiciones de abarcar. En otros casos, la experiencia y el conocimiento de la problemática del género que el área posee, aporta, complementa, articula y motoriza.

3. *La implementación de la transversalidad de género, que conceptualmente requiere la presencia de hombres y mujeres en todo el proceso y el resguardo de las perspectivas de ambos con el objetivo de lograr un involucramiento y una inserción institucional global de las acciones de género, puede desembocar en la **desvalorización o desjerarquización** de aquellas acciones donde los hombres no estén presentes*

- ✓ Esto es absolutamente correcto en tanto y en cuanto el género alude a construcciones culturales masculinas y femeninas y a la interacción de ambas, otorgando jerarquías y valores diferenciados a los roles y funciones ejercidos socialmente. El **análisis de género** es sin duda una función de **ambos** géneros. Sin embargo, este argumento no puede ser utilizado para **desvalorizar** todas aquellas acciones, medidas o programas que, tendiendo a lograr una mayor visibilización, empoderamiento o mejoramiento de situaciones de inequidad histórica con relación a las mujeres, por una u otra razón no involucran a los hombres. En estos casos, y a menudo, se argumenta entonces que “*esto no es GMS*”. De esta manera:

⁹ Hacemos referencia a nuestra experiencia llevada a cabo a partir de 1998 desde la Fundación Friedrich Ebert en Argentina, en el asesoramiento para el diseño e implementación de Planes de Igualdad de Oportunidades en el ámbito de las ciudades mencionadas en este artículo.

- se coloca a la estrategia de GMS en un nivel cualitativamente superior que las otras medidas, como una evolución necesaria y excluyente, olvidando el sentido integral que la estrategia de GMS tiene en sí misma.
 - Se piensa implícitamente que toda acción que no incluya a ambos sexos no puede ser considerada GMS
- ✓ El **análisis de género**, primer paso incuestionable para toda estrategia de GMS a nivel intrainstitucional y para sus políticas, no debería ser, de acuerdo a la concepción del GMS una actividad privativa de las mujeres, pero sin embargo tampoco debería ser un proceso en el que ellas estuvieran excluidas. Se da el caso de determinadas instituciones en cuyas estructuras no están representadas las mujeres al nivel de la toma de decisiones, y que no cuestionando este hecho, realizan análisis de género “entre hombres” con relación a las políticas y programas que la institución realiza hacia fuera. Creemos que no hay necesidad de explicar lo contradictorio de esta situación. Además de la aceptación “natural” de la ausencia de mujeres en las instancias que deciden las políticas de la institución, creemos que es conceptualmente imposible que los hombres realicen un análisis adecuado de género desde la perspectiva de las mujeres. Si aceptáramos esto, estaríamos desvirtuando el concepto mismo de construcción de género.

El género es una construcción cultural, un hecho social que necesariamente va más allá de lo individual y representa una cierta fuerza externa que se impone, y que de alguna manera genera estereotipos, conductas y actitudes que responden lentamente a los cambios más allá de las intenciones individuales de las personas. Difícilmente pueda reemplazarse la perspectiva de género, que para las mujeres ha significado un proceso de apropiación cultural, de análisis y de construcción de mucho tiempo, por una perspectiva del género (femenino) analizada desde el colectivo de los hombres. Se trata entonces, como mucho, de una interactuación desde **ambos géneros** para lograr **acciones concretas superadoras de situaciones de discriminación**

- ✓ Si bien el sistema sexo-género ha excluido a hombres y mujeres de los ámbitos que en forma estereotipada se han atribuido a uno y otro sexo, **en la aplicación de la estrategia del GMS se hace referencia en primer lugar al ámbito de lo público, del cual tradicionalmente han estado excluidas las mujeres.** Es necesario no perder de vista esta perspectiva para lograr una correcta interpretación de la estrategia y una mejor implementación de la misma. Ninguna estrategia que contradiga el espíritu para la cual fue concebida puede mantenerse en sí misma.
- ❖ *El GMS apunta a colocar la perspectiva de género en todas partes, y no puede tener como efecto que ella no esté en ninguna parte.*
- ❖ *El GMS fue concebido para lograr un mayor impacto en la superación de la situación de inequidad histórica de las mujeres, por lo tanto, no puede tener como efecto **excluir las, reemplazarlas o desjerarquizarlas ni cuantitativa ni cualitativamente***