

# LAS ESCALERAS DE ESCHER: LA TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO VISTA DESDE LAS CAPACIDADES DEL ESTADO

Ana Laura Rodríguez Gustá Ph.D. (\*)

## 1. INTRODUCCIÓN

El lenguaje acerca de la igualdad de género está instalado en los discursos oficiales al punto que la mayoría de los gobiernos actuales de América Latina cuenta con algún tipo de plan de igualdad oportunidades para varones y mujeres. Retomando las recomendaciones elaboradas en la Cuarta Conferencia sobre las Mujeres en Beijing (1995), estos planes procuran reconocer a las mujeres como actores sociales con derecho a participar en la esfera pública e influir en la distribución de recursos a efectos de alcanzar un mayor bienestar social y económico.

Por su parte, la institucionalidad de género en el estado es amplia y diversa (Guzmán, 2001 y 2003). La misma incluye agencias estatales específicamente orientadas a promover la igualdad de entre los sexos (tradicionalmente conocidas como maquinarias de género), defensorías, fiscalías, comisarías de mujeres y un sinnúmero de áreas *de la mujer* situadas en los ministerios de desarrollo social, trabajo y empleo y desarrollo agropecuario (Daeren, 2001).

Ante esta expansión discursiva e institucional, algunos autores mencionan la emergencia de un *régimen global de género* que estaría caracterizado por la creciente presencia de redes transnacionales cuyo fin es trabajar en aras de los derechos de las

---

(\*)Socióloga; doctorada por la Universidad de Notre Dame, Indiana y Master del Rensselaer Polytechnic Institute, Nueva York, USA. Profesora de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina. Ha sido coordinadora de la Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, de la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad de Georgetown, USA, consultora del BID en temas de modernización e investigadora en materia de capacidad estatal en el sector agroindustrial en Uruguay.

mujeres (Molyneux y Razavi, 2005). Estas redes renovarían las prácticas y los enfoques de los gobiernos para impulsar políticas con sensibilidad de género. Precisamente, en el marco de esta agenda global se despliega un claro impulso hacia la adopción de la perspectiva denominada *transversalización* de género, cuya traducción del inglés *gender mainstreaming* encierra cierta polémica (Moser, 2005).

En líneas generales, esta modalidad de acción pública puede entenderse como el conjunto de esfuerzos sistemáticos para encauzar los procesos de formulación e implementación de políticas en todas las áreas del estado, orientado a rectificar las persistentes disparidades entre varones y mujeres (True y Mintron, 2001). De creciente interés entre los gobiernos latinoamericanos, esta perspectiva ha sido adoptada como la estrategia oficial para garantizar la equidad de género en la Unión Europea, según lo establece el Tratado de Ámsterdam de 1997.<sup>1</sup>

A propósito de este enfoque, surgen algunas preguntas sobre las capacidades institucionales necesarias para su adopción. ¿En qué condiciones es posible incorporar el enfoque de la *transversalización de género*? ¿Cuentan los países con capacidades suficientes para impulsar una mirada de género en el conjunto de las políticas públicas? ¿Cuál es la modalidad de espacio público que enmarcaría este tipo de políticas de igualdad?

Si entendemos la *transversalización de género* en un sentido transformador –lo cual implica cambiar los propios estándares asociados con la masculinidad y la feminidad, no sólo trastocando su valoración cultural relativa sino haciendo del género un atributo menos saliente (Rees, 2005)–, la misma demandaría nuevas capacidades por parte de los estados, las organizaciones de mujeres y los movimientos feministas.

En efecto, adoptar este enfoque como *modus operandi* requiere permanentes instancias de consulta sobre una amplia gama de temas, así como la construcción de un espacio deliberativo vibrante; lo que además supone mecanismos de elaboración de indicadores de desigualdad de género altamente refinados.

Existen algunas experiencias de *transversalización* en la región. En lo nacional, Chile posiblemente sea el ejemplo más claro gracias a que los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) permitieron desarrollar políticas específicas derivadas del Plan de Igualdad de Oportunidades (Álvarez San Martín, 2007). No obstante, son más comunes las experiencias municipales, entre las que se destacan las realizadas en Montevideo (Uruguay) y en los municipios argentinos de Morón (Provincia de Buenos Aires) y Rosario (Provincia de Santa Fe), entre otros.

---

<sup>1</sup> La adopción de un enfoque transversal hoy es un requisito para solicitar el estatus de estado miembro a la Unión Europea (Rees, 2005).

## 2. ¿QUÉ ES LA TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO?

En líneas generales, la *transversalización* de género implica integrar sistémica y comprensivamente las nociones de desigualdad entre los sexos en la hechura de las políticas públicas, su dinámica de ejecución y evaluación. El artículo 202 de la Plataforma de Acción de Beijing (1995) dio un importante impulso a este enfoque acerca de cómo trabajar desde las intervenciones y las acciones del estado. Según éste, al abordar la cuestión de los mecanismos para la promoción del adelanto de la mujer, los gobiernos y otros agentes deben fomentar la formulación de políticas activas y visibles para la incorporación de una *perspectiva de género en todas las políticas y programas*. En principio, el análisis de sus posibles efectos para uno y otro sexo debería realizarse antes de la propia implementación de acciones.

No obstante, la *transversalización* ha sido definida de distintas formas, restándole así sentido al concepto y confundiéndolo con otras aproximaciones a la igualdad de género (Por una extensa discusión sobre este punto, véase Squires, 2005). A efectos de brindar una definición operativa, adoptamos la propuesta de Rees (2005), para quien las políticas de *transversalización* de género consisten en *la promoción de la igualdad de género a través de su **integración sistemática** en todos los sistemas y estructuras, en todas las políticas, procesos y procedimientos, en la organización y su cultura, **en las formas de ver y hacer*** (560; énfasis propio). Desde este ángulo, podemos observar que la igualdad de género es un criterio organizador y estructurante de las propias políticas y de la institucionalidad del estado. De este modo, el género pasa a ser un aspecto constitutivo de cómo se construyen las jerarquías, los procedimientos, las políticas y regulaciones públicas (Connell, 1990).

En consecuencia, las intervenciones estatales no son concebidas sólo como un instrumento para transformar las relaciones desiguales entre los sexos; sino que –por el contrario– son prácticas y reglas que construyen, primariamente, desventajas individuales y colectivas que se inscriben en términos de género. En un sentido estricto, todas

*La transversalización de género implica integrar sistémica y comprensivamente las nociones de desigualdad entre los sexos en la hechura de las políticas públicas, su dinámica de ejecución y evaluación.*

las políticas estarían, en términos de Joan Acker (1990) *generizadas*, lo cual significa que sus contenidos, objetivos y métodos de trabajo, entre otros aspectos, están imbuidos de concepciones sobre el valor relativo de lo masculino y lo femenino, así como de creencias sobre los comportamientos normativamente deseables para varones y mujeres. La mentada neutralidad de las políticas escondería la reproducción de desigualdades, aún cuando ello distase de ser su propósito.

De este modo, la perspectiva de la *transversalización* apuntaría a transformar la propia textura del estado en aras de una radical reducción de las desigualdades. Al actuar sobre los sesgos de género institucionalizados en el aparato del estado y en su menú de políticas públicas, se abordaría la naturaleza estructural y de regímenes múltiples que implican las relaciones de género (Pascall y Lewis, 2005). En particular, y tal como su nombre lo denota, la *transversalización* procura incorporar una visión de género en las *mainline policies*, es decir, en las políticas clave del estado como las económicas, financieras, de inversión y comerciales, tradicionalmente ajenas a las problemáticas de las relaciones entre los sexos y de relevancia central para la distribución de recursos. En definitiva, como argumenta Squires (2005), *porque toma un enfoque de sistemas*, (la transversalización) *parecería tener un potencial transformador mayor que las políticas de igualdad previas. Nos lleva más allá de la clásica oposición entre igualdad de oportunidades e igualdad de resultados, tal como está encarnado en la igualdad de trato y la acción positiva, al centrarse en la **reproducción estructural** de la desigualdad de género y apuntar a transformar el **proceso político** de tal forma que estos sesgos de género resulten eliminados* (370; énfasis agregado).

Una investigación de True y Mintrom (2001) sugiere algunos factores que harían más probable la adopción de la perspectiva de la *transversalidad* por parte de los gobiernos, destacándose –entre los más importantes– los mecanismos democráticos consolidados, la mayor representación numérica de mujeres en las posiciones de poder del estado y la proporción de mujeres con educación superior.

Aún cuando estén presentes aquellos factores que favorecerían la adopción de la *transversalización*, esta política conlleva un desarrollo práctico no exento de dificultades. Como afirman Moser y Moser (2005), la *transversalización* es susceptible de experimentar *evaporación*. Ello podría deberse, entre múltiples causas, a la falta de recursos adecuados, a una cultura organizacional tradicional, a actitudes de resistencia por parte de los y las ejecutoras, así como a una interpretación aditiva del género; es decir, como un proceso agregado pero separado de los objetivos principales de una política y no intrínseco a las actividades de las organizaciones.

A propósito de las preguntas inicialmente planteadas, en este artículo abordaremos dos tipos de cuestiones que afectarían la adopción de una perspectiva de transversalización de género: a) las capacidades del estado y b) la calidad del espacio público. Cabe señalar que, en el caso de las políticas de género, el entorno político y social influye sobre las capacidades del sector público. Los partidos políticos, las instituciones financieras internacionales, los movimientos de mujeres y feministas modelan los objetivos, recursos y rangos de acción de los segmentos del Estado encargados de promover políticas de igualdad (Razavi, 1997). Empero, a efectos analíticos, proponemos una reflexión tomando estos dos ejes separadamente.

### 3. LAS CAPACIDADES ESTATALES

Las políticas de *transversalización* demandan múltiples capacidades para lograr que sean sostenibles y alcancen sus objetivos de igualdad. Esto sugiere algunas preguntas acerca de las habilidades del estado: ¿Pueden las organizaciones armar estrategias de políticas? ¿Cuentan con las dotaciones adecuadas para obtener recursos? ¿Hay suficientes incentivos y contralores para mejorar las acciones e intervenciones públicas? Sin estas capacidades previas, difícilmente podremos imaginarnos políticas públicas coordinadas de largo plazo e imbuidas de una visión de género compartida.

Comúnmente se afirma que las capacidades de los mecanismos nacionales de promoción para la equidad de género son centrales para institucionalizar la perspectiva de *transversalización* en el estado. Las maquinarias de género, reconocidas por la Comisión para el Estatus de las Mujeres de las Naciones Unidas, son las instituciones oficiales responsables de implementar este enfoque. El carácter institucionalizado de estas maquinarias está considerado como un elemento clave en el éxito de la implantación de políticas de género, así como también la presencia de movimientos de mujeres (Goetz, 1995; Gray, 2004; Incháustegui Romero, 1999). En particular, los aspectos institucionales atañen directamente a las capacidades básicas del estado, ya que los mismos refieren a la estructura de los organismos de género, su presupuesto y personal, así como sus atribuciones y responsabilidades específicas (Goetz, 1995; Jahan, 2005).

***Los partidos políticos, las instituciones financieras internacionales, los movimientos de mujeres y feministas modelan los objetivos, recursos y rangos de acción de los segmentos del Estado encargados de promover políticas de igualdad.***

No obstante, estas maquinarias no actúan aisladas del resto del estado sino que están imbricadas en él. En efecto, un análisis de las capacidades estatales para la *transversalización* requiere ahondar en las habilidades básicas del sector público, en el funcionamiento de su servicio civil y en sus procesos de descentralización (Byrne *et al.*, 1996). Esta estrecha relación se hizo aparente durante los años de ajuste estructural en América Latina, donde –en ocasiones– las maquinarias de género debieron depender de redes de clientelas políticas no necesariamente en sintonía con sus premisas institucionales, a efectos de desplegar sus acciones en contextos de escasez de recursos. En otros países, esta relación se manifestó en la discontinuidad de los fondos y las políticas de estas maquinarias (Razavi, 1997; véase Weathers, 2004 para el caso de Argentina).

### **La planificación estratégica**

La Plataforma de Acción de Beijing establece que los mecanismos nacionales de género requieren procesos institucionales de planificación descentralizada e instancias de formulación de políticas activas y visibles de modo que, antes de que se adopten decisiones, sea posible realizar un análisis *ex ante* de las eventuales consecuencias de las acciones del estado para varones y mujeres. En particular, las prácticas de planificación política y presupuestaria adquieren un papel central por la propia naturaleza sistémica de la *transversalización* (Rees, 2005).

El hecho de que las políticas de género estén imbuidas en los planes nacionales y en el presupuesto tiene como importante consecuencia el compromiso de los altos mandos del estado en su implementación: además de su valor estrictamente técnico, la adopción de la visión de género en los presupuestos y programas nacionales constituye un símbolo político de compromiso por parte de la jerarquía estatal. Este es un punto esencial, ya que los niveles altos y medios del estado pueden mostrar formas de resistencia activa y pasiva hacia las políticas de igualdad (Jahan, 2005).

En América Latina, las debilidades en los procesos de planificación son particularmente preocupantes desde el punto de vista de la adopción y ejecución de políticas transversales de género, aún cuando exista un declarado compromiso político con ellas. En efecto, la programación y elaboración del presupuesto están débilmente institucionalizadas y algunas tareas fundamentales como la fijación de objetivos adquieren, comúnmente, valor formal y ceremonial (Iacoviello, 2006), con las excepciones de Chile y Brasil (Iacoviello y Zuvanic, 2006; Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2006).

Además de ello, las políticas de género fueron afectadas por la tendencia a reducirlas a proyectos sociales específicos en el marco de políticas de ajuste estructural. Estas políticas quedaron, entonces, atadas a la disponibilidad de fondos internacionales con sus propias definiciones programáticas, las cuales –en términos de igualdad de género– no han estado exentas de contradicciones, además de transformarse en proyectos a término (Véase, por ejemplo, Molyneux, 2006).

Por su parte, las debilidades de coordinación entre organismos y ministerios –elementos esenciales de la *transversalización*– son notorias en los países de la región. Si la coordinación entre sectores es fundamental para la propia efectividad política de las maquinarias de género, las debilidades en este aspecto amplifican las dificultades que las mismas puedan encontrar en el desarrollo de sus acciones (Bryne *et al.*, 1996).

A propósito de los requisitos de coordinación, Beverdige *et al.* (2000), a partir de las experiencias europeas, sostienen que la ejecución efectiva de la *transversalización* depende, en gran medida, de la interacción práctica entre las unidades de género del estado con el resto del aparato público. Para estos autores, la *transversalización* es *asunto de todos*, lo que supone una cultura de trabajo conjunto y articulado entre organizaciones acostumbradas a una alta segmentación de las políticas públicas. Ciertamente, esta orientación organizacional parecería estar fuera de sintonía con burocracias estructuradas en forma sectorial y resistentes a emprendimientos cruzados (Goetz, 1995).

Asimismo, estos mayores grados de coordinación implican mecanismos más horizontales para la elaboración conjunta de marcos de política pública, así como de su diseño y ejecución. Ello demanda capacidades sinérgicas, usualmente asociadas con estructuras menos jerárquicas y grupos integradores al interior del estado. Por tanto, la *transversalización* supondría una articulación más intensa en redes intra-burocráticas. Este tipo de estructura más flexible, con jerarquías más achatadas y con una débil diferenciación funcional a favor de la interacción colegiada es una vieja demanda feminista en sociología de las organizaciones (Ferree y Martín, 1995). De algún modo, la *transversalización* recoge parcialmente esta propuesta, ya que estas políticas supondrían una burocracia más *orgánica*, por oposición a otra mecánica, que permita creatividad en los marcos de políticas para incorporar la diversidad de aristas que supone un tema complejo como el de la desigualdad de género.

A su vez, este estilo de trabajo con una orientación más colegial permitiría abordar los riesgos de la adopción ceremonial y ritual –carente de significado real en el corazón

***En América Latina, las debilidades en los procesos de planificación son particularmente preocupantes desde el punto de vista de la adopción y ejecución de políticas transversales de género, aún cuando exista un declarado compromiso político con ellas.***

de las actividades del estado— de la *transversalización*. En efecto, son muchos los gobiernos que manejan un lenguaje de género; pero, según Guzmán (2001), existiría una amplia brecha entre *las concepciones y comprensiones sobre el tema que tienen los/as integrantes de las oficinas y las de las autoridades y funcionarios del resto de los sectores del estado, a lo que se sumaría la distancia e incluso las contradicciones entre los discursos de las autoridades y funcionarios y sus prácticas institucionales*.

Los procesos de articulación y coordinación son problemáticos aún entre los propios mecanismos de género situados en diferentes niveles y segmentos del aparato público; por ejemplo, entre las maquinarias centrales y las subnacionales y las maquinarias del Poder Ejecutivo y los comités de género del Legislativo. No sorprende saber, entonces, que en muchos países no se genere el esperado impacto sinérgico (Jahan, 2005).

En definitiva, en tanto las políticas principales del Estado así como las modalidades de trabajo no incorporen una perspectiva adecuada a la implementación de acciones en pos de la igualdad de género, la agenda de promoción de derechos y oportunidades dependerá de voluntades individuales. En estas circunstancias, la *transversalización* queda reducida, de acuerdo con el estudio comparativo de Goetz (1995), a identificar puntos focales en organismos del estado, cuyo compromiso con los objetivos de la igualdad de género no depende de mecanismos operativos institucionalizados.

Recapitulando, las políticas de género en el marco de un claro comando jerárquico, coordinadas entre los diferentes segmentos del estado y articuladas mediante grupos integradores con una fuerte presencia de actores con una agenda feminista en mandos medios y altos apuntalarían una mayor incorporación sustantiva y con menos contradicciones en la visión de la desigualdad de género. Ello evitaría que la *transver-salización* resulte, eventualmente, en un significativo vacío susceptible de ser maleable en diferentes contextos, desvirtuando su objetivo de transformación radical del estado.

### **Disponibilidad de información y construcción de indicadores**

Otro aspecto íntimamente relacionado con el establecimiento de metas y objetivos concierne a la disponibilidad de información. Precisamente, la Plataforma de Acción de Beijing establece como una tarea primordial del estado la generación y disseminación de datos desagregados por género y la información para la planificación y evaluación. Beverdige *et al.* (2000) afirman que la compilación de información sobre la situación de las mujeres es uno de los factores que posibilita la *transversalización*. A pesar de su relevancia, existen en América Latina importantes fallas en la disponibilidad de información válida, actualizada y



comprehensiva aún en aspectos clave de la gestión pública. A título ilustrativo, algunos países no conocen con certeza el número total de sus funcionarios y la información sobre sus salarios es contradictoria; en cuanto a las organizaciones no hay información sistemática sobre sus objetivos de política ni datos certeros sobre sus ingresos y gastos, ni descripciones de cargos que sean fiables.

Junto a los mencionados problemas de planificación, las carencias en la elaboración de claros objetivos de política y la ausencia de información confiable afectan la cadena de indicadores entre los planes, las organizaciones y sus políticas más específicas, y –en dicho marco– a los indicadores de género en particular.

En primer término, los indicadores son, por lo general, de *insumo* y no de resultados y, menos aún, de impacto. En líneas generales, los indicadores señalan la proporción de mujeres destinatarias de una determinada política, sin abordar cuestiones concernientes a la desigualdad de género en ámbitos específicos. La ausencia de estadísticas desagregadas por sexo es un impedimento reconocido incluso por los discursos oficiales de los gobiernos (Jahan, 2005).

Por su parte, la evaluación del impacto de las políticas de *transversalización* en las relaciones sociales cotidianas es un desafío conceptual y operativo (Walby, 2005); ya que supone indicadores que puedan dar cuenta de fenómenos sociales complejos y de múltiples dimensiones como el *empoderamiento* y el estatus. De acuerdo con Moser y Moser (2005), el análisis de impacto es un proceso dificultoso, extendido en el tiempo y costoso. Para hacerlo, es preciso contar con recursos y prácticas de evaluación instaladas. Por otra parte, los indicadores de progreso social, económico y político de las mujeres constituyen un terreno de duras disputas políticas (Molyneux, 2006).

No obstante, existen experiencias como la australiana de las que se puede extraer lecciones. En efecto, desde mediados de los '80, todas las dependencias del gobierno deben producir un informe anual de *presupuesto para las mujeres* que calcula el impacto económico de las políticas y programas sectoriales sobre esta población. De acuerdo con Goetz (1995), este

***En tanto las políticas principales del Estado no incorporen una perspectiva adecuada a la implementación de acciones en pos de la igualdad de género, la agenda de promoción de derechos y oportunidades dependerá de voluntades individuales.***

mecanismo sirve para auditar el impacto de las políticas públicas y para sensibilizar a los departamentos de planificación económica sobre su papel en la desigualdad. Ciertamente, estos procesos hoy conocidos como presupuesto de género suponen una dinámica de formulación y ejecución altamente confiable en cuanto a su información y transparencia respecto de los intereses eventualmente plasmados, así como de habilidades financieras por parte de las maquinarias de género para efectuar los análisis correspondientes.

En segundo término, y de acuerdo con Moser y Moser (2005), el entrenamiento en políticas públicas de género no siempre ha resultado efectivo en lo atinente a información e indicadores. Según las autoras, ello ocurriría por la falta de comprensión de conceptos básicos (como género y desigualdad) y por la ausencia de conexiones precisas entre las cuestiones concernientes a la desigualdad de género y su relevancia para el trabajo específico de los actores situados en organizaciones concretas, entre otros factores. Esto implica que el Estado debería plantearse la capacitación en género como un proceso continuo y en estrecha relación con las actividades de las organizaciones, *claramente demostrando su relevancia para el trabajo que la gente realiza* (Moser y Moser, 2005: 17).

### **La autoridad de las maquinarias de género**

En la primera Conferencia Internacional sobre las Mujeres (1975), las Naciones Unidas consideraban a las maquinarias de género como un mecanismo de *transición* para establecer políticas de igualdad de género. Dos décadas después, la Plataforma de Acción de Beijing estableció que las maquinarias deberían ser un mecanismo estable y efectivo para catalizar políticas de género y supervisar su *transversalización*. En 2004, 165 países contaban con este tipo de institución (Jahan, 2005).

Pese a su importancia en las plataformas globales de acción y las expectativas generadas en torno a su papel en la *transversalización*, las maquinarias de género adolecen de enormes debilidades. Entre ellas, una insuficiente autoridad jerárquica sobre los segmentos del estado que deben incorporar la *transversalidad*, la falta de claridad de su mandato y las reestructuras y cambios frecuentes (Jahan, 2005). Si bien es común que dependan de otros ministerios para ejecutar sus políticas o deban trabajar estableciendo acuerdos, el mayor escollo consiste en su dificultoso acceso directo a las máximas autoridades ejecutivas (Byrne *et al.*, 1996).

Particularmente en América Latina la autoridad de las maquinarias ha estado afectada por los constantes cambios institucionales o por los ciclos de expansión y retracción del estado y del gasto público que retrasaron tanto la consolidación de equipos y programas como la de una estructura mínima básica (Byrne *et al.*, 1996; Friedman, 2000; Weathers, 2004). Esto afecta las capacidades administrativas

esenciales, la estabilidad del personal y la continuidad en los enfoques y las líneas de trabajo.

El indicador más importante del compromiso de un gobierno con una política es su asignación presupuestaria. La evidencia de países industrializados muestra que, en general, las agencias de mujeres comandan presupuestos muy magros que no alcanzan al 1% del total de los gastos del gobierno (Stetson y Mazur, 1992 citados en Baldez, 2001). En tal sentido, existe una coincidencia generalizada en torno a que las maquinarias de género cuentan con recursos muy por debajo de lo que requeriría su mandato (Byrne *et al.*, 1996).

Como resultado, estas instituciones persiguen verdaderas estrategias de supervivencia: se centran en pocas actividades, diversifican sus acciones en pequeños proyectos o recurren a financiación internacional. Respecto a esto último, Byrne *et al.* (1996) advierten: *la dependencia de fondos externos implica un menor control sobre la dirección política de preferencia y resulta en una tendencia hacia actividades orientadas a proyectos de corta duración en cantidades fijas y con la preferencia de los donantes por resultados visibles.*

Además, los impedimentos presupuestarios afectan a las maquinarias de género situadas en los gobiernos subnacionales (provinciales y municipales), produciéndose así un efecto dominó altamente negativo para la institucionalización de la *transversalización* en el conjunto del estado. En efecto, en los niveles subnacionales, precisamente donde hoy se difunden nuevos mecanismos orientados a promover el avance de las mujeres (Dador, 2007), estas debilidades son notorias porque los procesos de descentralización de la región se han caracterizado por una baja transferencia de recursos y poder de decisión (Molyneux y Razavi, 2005). A ello debe sumarse que los ministerios de salud, educación y desarrollo social, en estrecha relación con la situación de las mujeres, son proclives a sufrir recortes de gasto público.

Frente a estos obstáculos, algunas feministas cuestionan la posibilidad de impulsar una mayor igualdad de género desde el estado, dado que –precisamente por su naturaleza *generizada*– las maquinarias de género son seriamente debilitadas. Asimismo, ponen en tela de juicio las políticas públicas como

***El Estado debería plantearse la capacitación en género como un proceso continuo y en estrecha relación con las actividades de las organizaciones.***

factor de cambio social. Este tipo de planteos produjo en América Latina una importante división política entre las denominadas feministas *autónomas* y las llamadas *institucionalizadas* que no sólo afectó a la relación entre el estado y el movimiento de mujeres sino que fraccionó al propio movimiento feminista (Álvarez, 1999; Vargas, 2001).

#### 4. LA CALIDAD DEL ESPACIO PÚBLICO DELIBERATIVO

La *transversalización* de género requiere, en particular, un espacio público deliberativo sostenido en el tiempo. De acuerdo con Verloo (2000), de ser implantado, este enfoque alteraría significativamente la interacción entre el movimiento de mujeres, las ciudadanas y el estado. A efectos de construir un espacio de esta índole, las maquinarias de género, de acuerdo con Byrne *et al.* (1996), cuentan con redes formales o informales para vincularse con los grupos de mujeres, lo que constituye una potencial fuente de legitimidad frente al resto del estado. Goetz (1995) afirma que una restricción fundamental para una agenda de género es la ausencia de lazos fluidos entre las maquinarias de género y una base organizativa fuerte de mujeres y ONG sensibles a estas temáticas. No obstante, esta relación puede ser difícil de cultivar debido a la mutua suspicacia entre el estado y la sociedad civil (Álvarez, 1999; Goetz, 1995; Vargas, 2001).

En consecuencia, debemos preguntarnos por las capacidades que se necesitan para establecer un espacio público deliberativo. En particular, ¿cuáles son los procesos y mecanismos a establecerse?

Según Squires (2005), la *transversalización* implica procedimientos y ámbitos de inclusión democrática –en varios aspectos similares a los propuestos por los teóricos de la democracia deliberativa– que suponen la presencia, participación y *empoderamiento* de las mujeres como grupo social en desventaja. La participación de las mujeres estaría justificada por el hecho de que las políticas públicas afectan sus vidas. Desde esta perspectiva, la consideración de que las experiencias personales son cuestiones poco relacionadas con la esfera pública es una falsa antinomia; de allí que una conocida frase –de la cual esta perspectiva ha sido heredera– afirme: *lo personal es político*. En este sentido, las políticas involucran procesos de consulta con las organizaciones de mujeres y los movimientos feministas que las habilitan para incidir en la formulación de los objetivos, la ejecución de la política y su evaluación.

Por su parte, el proceso de identificación de problemas y la elaboración de políticas públicas podría enriquecerse con una mayor diversidad de puntos de vista. De este modo, los fines de la intervención del estado emergen en *comunidades de resolución de problemas* a partir de variadas modalidades de expresión de la ciudadanía (Ferree *et al.*, 2001). No hay linealidad en las políticas públicas; por el contrario, sus propios fines y objetivos se delimitan durante los actos de participación, a través de la

deliberación común y de la acción común. Las preferencias por ciertas temáticas, así como las habilidades para juzgar los temas públicos, cobran forma en el curso del propio proceso de deliberación pública (Ferree *et al.*, 2001).

Así concebido, el espacio público implica descentrar las visiones dominantes que son tomadas como naturales. En este sentido, catalogar algunos problemas como propios del ámbito privado ha limitado notoriamente el rango de los problemas públicos y la agenda de políticas. Por ello, el ingreso de mujeres organizadas en el espacio público tendría un valor epistémico en tanto traería cambios en las miradas que inspiran la elección de políticas.

En términos normativo-ideales, el enfoque de *transversalización* de género cuestiona profundamente el criterio de *conocimiento experto*. Las expertas, en todo caso, deberían realizar trabajo técnico (por ejemplo, asesorar al estado) al mismo tiempo que ejecutan tareas políticas de organización y actividades directas con las mujeres de base. Este enfoque aspiraría, entonces, a reconocer las perspectivas y las preocupaciones de las mujeres situadas por fuera de la élite de política. En efecto, el espacio público se constituye como tal sólo si existen mecanismos de consulta asiduos para desplegar una política de *presencia* de las voces y los intereses de las mujeres que –por otra parte– han estado marginadas. En este sentido, la inclusión popular privilegia la *dobles visión* de quienes son *extraños dentro* del sistema (Ferree *et al.*, 2001). Refiriéndose a las ONG latinoamericanas, conformadas por mujeres profesionales que realizan tareas de asesoría técnica en temáticas de género del estado, Álvarez (1999) plantea como una preocupación que las mismas estén *deshibridizándose*; es decir, perdiendo su actividad de organizadoras políticas para concentrarse casi exclusivamente en sus tareas técnicas.

Asimismo, el espacio público requiere mayor transparencia en las actividades del estado, ya que ella *revelaría lo que la ciudadanía necesitaría saber acerca del trabajo del gobierno, los partidos que agregan y representan sus intereses, y los jerarcas que han electo para hacer política en su nombre* (Ferree *et al.*, 2001: 291). Las desigualdades de género son múltiples, se cruzan con otras desigualdades (clase, raza, etnia,

**La transversalización implica procedimientos y ámbitos de inclusión democrática que suponen la presencia, participación y empoderamiento de las mujeres como grupo social en desventaja.**

etc.) y están en constante flujo, llevando de esta forma a un escrutinio permanente de las acciones públicas (Squires, 2005).

La implantación de mecanismos de democracia deliberativa institucionalizados y con una amplia participación femenina implicaría transformar radicalmente la propia estructura estatal, lo que significa una reforma del estado de proporciones más amplias que las actualmente planteadas por los gobiernos. Probablemente relacionado con los alcances del enfoque de la *transversalización* de género es que Daly (2005), tras reflexionar sobre las experiencias nacionales europeas, concluye que parecería existir un proceso de *embudo* y *selectividad* por el cual el estado eventualmente adopta aspectos distintivos sin considerar el contexto conceptual que imprime en las políticas el sentido de acciones contra la desigualdad. En consecuencia, la comprensión sustantiva de este enfoque de la *transversalidad* aparecería desplazada por un énfasis en las habilidades técnicas para que los actores gubernamentales implementen métodos y procedimientos. En esencia, la complejidad de la *transversalización* como proceso político de transformación del propio estado quedaría reducida al empleo de lenguaje técnico y estandarizado.

## 5. INCERTIDUMBRES

La *transversalidad* de género conlleva requisitos de variada naturaleza política e institucional; por lo que su articulación virtuosa representa un verdadero desafío. En efecto, la *transversalización* de las políticas de género requiere, en primer término, capacidades burocráticas más afinadas: procedimientos claros, prácticas formalizadas de planificación, personal estable y entrenado, y mecanismos de coordinación y articulación continuos. No obstante, el estado es, esencialmente, un terreno de conflictos y de negociación donde grupos privilegiados de varones podrían movilizar sus intereses en contra de una mayor igualdad de género (Connell, 1990). El proceso que lleve a la *transversalización* de las políticas públicas poco tiene de consensual y lineal porque afecta intereses diversos dentro y fuera del estado. En esta dirección, existe un vacío en la reflexión sobre quiénes serían los *gatekeepers* (Connell, 1990) del proceso de *transversalización* y en qué circunstancias.

A su vez, hay un importante componente gerencial asociado con las habilidades para establecer objetivos estratégicos, construir indicadores y metodologías de seguimiento además de prácticas flexibles respecto a la contratación de expertas en diversos temas atinentes a la desigualdad de género. Todavía no conocemos con certeza los efectos de la *transversalización* de género en la vida de las personas y las condiciones de igualdad entre varones y mujeres. Según varias autoras (Moser y Moser, 2005), aún falta ligar esta estrategia de políticas públicas con sus impactos. Ello requiere establecer criterios para evaluar las actividades; lo cual supone, a su vez, determinar indicadores.

Finalmente, la *transversalización* implica modalidades de articulación con la sociedad civil así como la apertura de lazos de decisión y comunicación análogos a las configuraciones de redes organizacionales. Sin una imbricación densa con las redes sociales que nutran permanentemente el marco de formulación de los problemas de las políticas públicas, la *transversalización* perdería su sentido sustantivo. A pesar de ello, queremos destacar que el aumento de la participación de las mujeres en procesos de debate de políticas no siempre las beneficia (Clisby, 2005; Moser y Moser, 2005). Muchas veces, estos procesos terminan siendo una *jornada redonda* para las mujeres, o resultan en una captura del espacio de deliberación por el grupo de mujeres que cuenta con mayores recursos para hacerlo en detrimento de quienes tienen menos posibilidades. En este punto, las capacidades del estado para crear estructuras de oportunidades sociales con vistas a incidir en las políticas públicas son tan relevantes como el fortalecimiento de sus capacidades administrativas internas.

Habida cuenta de estas consideraciones, la *transversalización* de género parecería evocar las escaleras de Escher. Aunque las mismas parecerían factibles de instalar a primera vista, una mirada más atenta devela su imposibilidad física: sin capacidades estatales desarrolladas no es posible la articulación virtuosa de elementos institucionales tan variados; pero, a su vez, la *transversalización* fomentaría esta mentada articulación. ¿Cómo escaparse de escaleras que parecen subir cuando bajan y viceversa? Ciertamente, un modo de hacerlo es incorporar a las maquinarias de género y a los grupos de mujeres en las discusiones de reforma del estado, ligando más claramente la modernización del aparato público con una propuesta de transformación democrática. En definitiva, en el estado posiblemente esté la mayor responsabilidad de salir de la ilusión de las escaleras de Escher.

***Sin una imbricación densa con las redes sociales que nutran permanentemente el marco de formulación de los problemas de las políticas públicas, la transversalización perdería su sentido sustantivo.***

## Bibliografía

Acker, Joan (1990). "Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations" en *Gender and Society* Vol. 4, No. 2: 139-158.

Álvarez San Martín, Roberto (2007). "La institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas en Chile. Una reflexión crítica" en *Revista Política y Gestión* No. 10.

Álvarez, Sonia (1999). "Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO Boom" en *International Feminist Journal of Politics* Vol. 1, Num. 2: 181 - 209.

Baldez, Liza (2001). "Coalition Politics and the Limits of State Feminism in Chile" en *Women and Politics* Vol. 22, Num. 4: 1 - 28.

Beveridge, Fiona; Nott, Sue, y Stephen, Kylie (2000). "Mainstreaming and the Engendering of Policy-making: A Means to an End?" en *Journal of European Public Policy* 7 (3): 385 - 405.

Byrne, Bridget; Laier, Julie Koch; Baden, Sally y Marcus, Rachel (1996). *National Machineries for Women in Development: Experiences, Lessons and Strategies for Institutionalising Gender in Development Policy and Planning*. BRIDGE. Report N°. 36. Institute of Development Studies: Brighton.

Clisby, Suzanne (2005). "Gender Mainstreaming or Just More Male-Streaming? Experiences of Popular Participation in Bolivia" en *Gender and Development* Vol. 13. No. 2: 23-35.

Connell, R. W. (1990). "The State, Gender, and Sexual Politics. Theory and Appraisal" en *Theory and Society* Vol. 19: 507 - 544.

Daeren, Lieve (2001). "Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe". Serie Políticas Sociales 29. Santiago de Chile: CEPAL.

Dador Tozzini, María Jennie (2007). "Contexto político de la región: desafíos y oportunidades para las políticas de género", en Ana Falú y Olga Segovia (editoras). *Ciudades para convivir sin violencia hacia las mujeres. Debate para la construcción de propuestas*: 41 - 60. Santiago de Chile: Ediciones SUR.

Daly, Mary (2005). "Gender Mainstreaming in Theory and Practice" en *Social Politics* Vol. 12, Num. 3: 433 - 450.

Ferree, Myra Marx; Gamson, William A.; Gerhards, Jurgen y Rucht, Dieter (2002). "Four Models of the Public Sphere in Modern Bureaucracies" en *Theory and Society* Vol. 31: 289 - 324.

Ferree, Myra Marx y Martín, Patricia Yancey (1995). *Feminist Organizations*. Philadelphia: Temple University Press.

Friedman, Elisabeth J. (2000). "State-Based Advocacy for Gender Equality in the Developing World: Assessing the Venezuelan National Women's Agency" en *Women and Politics* Vol. 21, Num. 2: 47 - 80.

Goetz, Anne Marie (1995). "The Politics of Integrating Gender to State Development Processes: Trends, Opportunities and Constraints in Bangladesh, Chile, Jamaica, Mali, Morocco and Uganda". Occasional Paper 2. United Nations Research Institute for Social Development: Switzerland.



Gray, Tricia (2004). "Gendering the Debate: Comparing National Policy Mechanisms for Women", WPSA Annual Conference. Portland: Oregon.

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

Guzmán, Virginia (2001). "La institucionalidad de género en el estado: nuevas perspectivas de análisis". Serie Políticas Sociales 32. Santiago de Chile: CEPAL.

Htun, Mala N. (2002). *Women in Political Power in Latin America*. International IDEA. Women in Parliament. Stockholm: <http://www.idea.int> (Acceso: enero, 2008).

Iacoviello, Mercedes (2006). "Análisis comparativo por subsistemas". Pp. 533 - 572 en Koldo Echevarría (Editor). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo regional de Política: Washington, D.C.

Iacoviello, Mercedes y Rodríguez Gustá, Ana Laura (2006). "Síntesis del diagnóstico. Caso Brasil" Pp. 119-146 en Koldo Echevarría (Editor). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo regional de Política: Washington, D.C.

Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura (2006). "Síntesis del diagnóstico. Caso Chile" Pp. 147 - 174 en Koldo Echevarría (Editor). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo regional de Política: Washington, D.C.

Incháustegui Romero, Teresa (1999). "La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones", en *La Ventana*. Nº 10: 84-121.

Jahan, Rounaq (2005). "Background paper on The Role of National Mechanisms in Promoting Gender Equality and the Empowerment of Women: Achievements, Gaps and Challenges for the Future". United Nations. Division for the Advancement of Women (DAW).

Molyneux, Maxine (2006). "Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: ProgresA/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme" en *Social Policy and Administration* Vol. 40, Num. 4: 425 - 449.

Molyneux, Maxine y Razavi, Shahra (2005). "Beijing Plus Ten: An Ambivalent Record on Gender Justice" en *Development and Change* Vol. 36. Núm. 6: 983 - 1010.

Moser, Caroline y Moser, Annalise (2005). "Gender Mainstreaming Since Beijing: A Review of Success and Limitations in International Institutions" en *Gender and Development* Vol. 13, Num. 2: 11 - 22.

Moser, Caroline (2005). "Has Gender Mainstreaming Failed? A Comment on International Development Agency Experiences in the South" en *International Feminist Journal of Politics* Vol. 7, Num. 4: 576 - 590

Pascall, Gillian y Lewis, Jane (2004). "Emerging Gender Regimes and Policies for Gender Equality in a Wider Europe" en *Intl. Soc. Pol.* Vol. 33, Num. 3: 373 - 394.

Razavi, Shahra (1997). "Fitting Gender into Development Institutions" en *World Development* Vol. 25, Num. 7: 1111 - 1125.

Rees, Teresa (2005). "Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe" en *International Feminist Journal of Politics* Vol. 7, Num. 4: 555 - 574.

Squires, Judith (2005). "Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation" en *Social Politics* Vol. 12, Num. 3: 366 - 388.

True, Jacqui y Mintron, Michael (2001). "Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming" en *International Studies Quarterly* Vol. 45: 27 - 57.

Vargas, Virginia (2001). "Los feminismos latinoamericanos en su tránsito al nuevo milenio (una lectura político personal)" en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* Vol. 7, Num. 3: 151 - 173.

Verloo, Mieke (2005). "Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality" en *Social Politics* Vol. 12, Num. 3: 344 - 365.

Walby, Sylvia (2005). "Introduction: Comparative Gender Mainstreaming in a Global Era" en *International Feminist Journal of Politics* Vol. 7, Num. 4: 453 - 470.

Weathers, Gwyndolyn Jo. (2004). *Argentina and Chile: Politics and Fronteras in Geographies of Gender and Nation*. Doctoral Dissertation Submitted to the Faculty of the Graduate School of the University of Maryland, College Park.