

La construcción de la inequidad de género como problema público y su entrada en las agendas institucionales

Nancy Madera¹

Resumen:

El ensayo retoma conceptos clásicos del análisis de políticas públicas e incorpora el enfoque de regímenes y políticas de género elaborado por Lynne Haney y otras autoras para sintetizar un marco teórico que permita abordar el proceso de incorporación de problemas sensibles al género en las agendas institucionales y las respuestas que elabora el Estado a través de sus políticas.

Palabras clave:

Políticas públicas – Regímenes de género – Movimientos de mujeres y feminismos – Maquinarias de género en el Estado – Capacidades estatales

Abstract:

This essay revisits classical public policy analysis and incorporates the gender policies and gender regimes approach elaborated by Lynne Haney and other authors to synthesize a theoretical framework for the study of the agenda building process and State's responses regarding gender sensitive issues.

Keywords:

Public policies – Gender regimes – Women's and feminist movements – Gender policy machineries - State capacities

Introducción

¿Qué caracteriza a un problema 'público' y lo distingue de un problema 'privado'? El problema público es una cuestión que, por su escala, su impacto, su complejidad, incentiva a quienes son afectados/as por la misma a dirigirse hacia el Estado en busca de una resolución (Aguilar Villanueva, 1996). Esta interpelación al Estado en busca de soluciones, así como la interpretación estatal del problema y sus tomas de posición al respecto, tienen lugar en la esfera pública. Es allí donde ocurre que situaciones, sucesos, problemas, percepciones, conflictos, que tienen lugar en la vida privada y grupal de los individuos, se transforman en demandas y necesidades que se problematizan como cuestiones socialmente relevantes, cuya resolución es significativa para el orden, la soberanía y la prosperidad del estado y sus ciudadanos y ciudadanas (Aguilar Villanueva, 1996: 26).

Es en el espacio público político donde los intereses particulares buscan argumentarse como generales. Pero no todas las necesidades y demandas adquieren una dimensión pública lo suficientemente relevante como para ingresar en la agenda pública, ni todas las cuestiones públicas pasan a formar parte de la agenda institucional para transformarse en objeto de la acción estatal (Aguilar Villanueva, 1996: 24; Oszlak, 2009; Guzmán, 2001).

¹ Doctoranda en Ciencia Política / Universidad Nacional de San Martín (UNSM)

Los interrogantes que guían este ensayo se enmarcan en este último proceso, que abarca dos dimensiones empíricamente interrelacionadas pero analíticamente distinguibles: por un lado, la entrada en la agenda institucional de cuestiones problematizadas por la sociedad o por el conjunto de instituciones, agencias, funcionarios y funcionarias que conforman el Estado y, por el otro, la interpretación estatal del problema o la necesidad que afecta a distintos grupos sociales (Haney, 1998) y la elaboración de políticas que se proponen resolverlos (Oszlak y O'Donnell, 1984).

Específicamente, me interesa indagar en el proceso de visibilización, legitimación e institucionalización de la desigualdad de género como un problema público, tanto en la sociedad (a nivel de actores), como en el Estado (a nivel de sus instituciones y burocracias) (Guzmán, 2001: 5). ¿Qué factores condicionan la incorporación de problemáticas sensibles al género en las agendas institucionales? Y, una vez que la cuestión ha ingresado en agenda: ¿qué tipo de interpretación específica de la problemática construyen los Estados a través de sus políticas públicas? Estos interrogantes guían una reflexión que retoma los enfoques clásicos del análisis de políticas públicas incorporando los aportes de Lynne Haney y otras autoras sobre regímenes y políticas de género.

Definiendo conceptos: Estado, sociedad, políticas públicas y género

Las políticas públicas representan la modalidad de intervención del estado con relación a cuestiones que concitan la atención, interés o movilización del propio estado y/o actores sociales y políticos. Tomadas como objeto de estudio, éstas no se reducen a los contenidos de un conjunto de programas o proyectos, sino que abarcan también el proceso sociopolítico y burocrático generado alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de estas cuestiones problematizadas, ante las cuales el estado adopta posicionamientos que se materializan en uno o más cursos de acción (Oszlak y O'Donnell, 1984).

Toda política pública tiene, a su vez, una dimensión cognitiva, de interpretación, que le es intrínseca, en tanto el diseño e instrumentos que la conforman incorporan -implícita o explícitamente- teorías sobre los medios para lograr determinados objetivos o metas, así también como elementos normativos, valores y creencias, que guían y sustentan los mismos (Guzmán, 2001; Hecló, 1996; Hall, 1993; Sabatier, 1999; Surel, 2000). Con relación a la inequidad de género, el aspecto cognitivo de la acción estatal radica en su poder interpretativo: el Estado interpreta las necesidades de las personas y lo hace con criterios de género, atribuyendo significados y tratamientos diferentes según el receptor sea mujer o varón (Haney, 1998).

Hablar de políticas públicas es, entonces, hablar del Estado y su relación con la sociedad. Se vuelve un requisito esencial para su estudio partir de ciertas definiciones conceptuales básicas sobre qué se entiende por Estado, cómo se caracteriza a la sociedad y como impactan las relaciones entre ambos en el proceso de (re) producción de desigualdades basadas en las distinciones categoriales entre varones y mujeres (Rodríguez Gustá, 2008: 110; Haney, 1998).

Inscribiendo su aporte en las teorías post-estructuralistas y las teorías feministas sobre el Estado, Lynne Haney (1998), retoma a Fraser (1989) en la caracterización del aparato estatal como una entidad que, a través de sus políticas públicas, no sólo regula la vida social y redistribuye en su interior bienes, recursos y oportunidades, sino que, al hacerlo, interpreta cuáles son los problemas y necesidades merecedores de su intervención, quién necesita, qué necesita y cómo se debe responder a esas necesidades (Haney, 1998: 7). Estas

interpretaciones estatales constituyen sujetos sociales, los cuales serán merecedores de derechos, oportunidades, compensaciones o asistencia según sean codificadas sus necesidades y definidas sus obligaciones en el marco de las políticas hacia ellos dirigidas.

La interpretación estatal de la necesidad está en estrecha relación con la producción y reproducción de desigualdades de género en tanto la elegibilidad y la accesibilidad que organizan las intervenciones del Estado y su (re)distribución de recursos materiales y oportunidades simbólicas, están basadas en concepciones sobre el valor relativo de atributos culturales masculinos y femeninos y sus necesidades, así como en creencias sobre el comportamiento normativamente esperable para cada una de estas categorías (Rodríguez Gustá, 2008a: 110). Haney caracteriza estos entramados de políticas y relaciones como 'regímenes institucionales de género', a través de los cuales el Estado produce, reproduce o transforma desigualdades basadas en la identificación de los receptores como varones o mujeres (Haney, 1998: 13). A través de este trabajo interpretativo el régimen reconoce diferentes identidades de género en su clientela (Haney, 1998: 16): por ejemplo, cuando se formula una política dirigida a las mujeres en tanto madres, las necesidades de ese grupo se maternalizan y sus necesidades (e identidades asociadas) se reducen o jerarquizan entre sí de formas excluyentes (Haney, 1998: 17).

Haney inscribe su definición del Estado en un enfoque relacional del que se desprenden dos consecuencias teóricas: la consideración de que el Estado se manifiesta en un entramado de instituciones, agencias y funcionarios/as y que la sociedad es un conjunto igualmente complejo de receptores de políticas, por lo que las acciones interpretativas del Estado no pueden pensarse ni como homogéneas ni como unilaterales (Haney, 1998).

En relación con la complejidad del entramado estatal, ello supone que la interpretación de las problemáticas y necesidades sociales tiene lugar en múltiples sitios, a través de burocracias que se materializan en distintas organizaciones y personas concretas. Todas estas agencias y actores participan de la función interpretativa del Estado y establecen, al hacerlo, las condiciones inmediatas de la redistribución y los sentidos asociados a ella. Asumir esta complejidad exige incorporar a la indagación empírica el supuesto de que el Estado emite mensajes de género contradictorios y discordantes (Haney, 1998).

Con respecto a la segunda cuestión, la autora da cuenta, teórica y empíricamente, de que la participación estatal en la construcción de los problemas y las necesidades sociales no impacta sobre una población que asume pasivamente las identidades de género reconocidas por el estado, sino que lo hace en la vida de una multiplicidad de personas reales, que tienen capacidad de contestar y resistir, dentro de ciertos límites de 'maniobrabilidad' (Haney, 1998: 18), estas concepciones estatales de la identidad de género y sus necesidades asociadas. Las interpretaciones del estado no son, por lo tanto, unilaterales y cerradas, sino que pueden potencialmente ser contestadas y resistidas por los sujetos a los que se dirige.

Las creencias y los valores con los que cargan las concepciones estatales de los problemas y necesidades sociales se materializan de distinta manera en la etapa de formulación y diseño de las políticas y en la de su implementación. En la primera fase, la interpretación estatal se traduce en la estructura específica de las políticas (definición del problema que da lugar a la intervención, criterios de elegibilidad, tipos de derechos, formas de asistencia). En la segunda, las políticas se implementan a través de un aparato institucional conformado por múltiples agencias, de distinto nivel, poniendo en marcha un proceso a través del cual la intervención del estado comienza a enraizarse en las vidas de

gente real, integrándose a la vez en instituciones preexistentes. Estos procesos filtran las políticas y sus mensajes y pueden asignarles nuevos significados a las mismas, estableciendo los requisitos de la redistribución y la dinámica de la entrega de los beneficios en el sitio donde ésta sucede más inmediatamente, que es el ámbito local (Haney, 1998: 316).

Haney caracteriza cada momento como dos niveles analíticamente distinguibles de los regímenes institucionales de género. El primero está conformado por el aparato de políticas (*policy apparatus*), y da cuenta de las características de las políticas que dan forma a la vida social. Sus variables más importantes son los sitios de la redistribución, el modo de colocación de los beneficios, los criterios de elegibilidad y accesibilidad a los mismos. El segundo refleja el aparato institucional (*institutional apparatus*), la red de agencias públicas a través de las cuales se implantan las políticas. Sus características más significativas refieren a los funcionarios y funcionarias de estas instituciones, el tipo de organización del trabajo en cada institución y la división del trabajo entre las distintas agencias del estado (Haney, 1998: 8-9).

Si bien nuestros interrogantes se ubican en el primero de estos dos niveles, es teórica y empíricamente relevante considerar que, si bien el diseño de las políticas brinda información privilegiada sobre la interpretación y las tomas de posición estatal en relación a los problemas derivados de las desigualdades entre los géneros, la caracterización de la misma no se agota en el momento de formulación. El Estado continúa expresándose en la multiplicidad de sitios en los que inscribe su acción, en los procesos intra-burocráticos generados a partir de la implementación y en el contacto final con los receptores y las receptoras de la política.

Pero siendo que el Estado no es la única fuente de interpretación de problemas y necesidades sociales: ¿cómo y de qué manera puede incorporarse la esfera social en este análisis? En sociedades complejas y diferenciadas, organizadas democráticamente, insertas en un contexto internacional cada vez más próximo gracias a los procesos de globalización, los ciudadanos y ciudadanas participan de la discusión sobre la interpretación y satisfacción de sus necesidades, y cuentan con múltiples espacios en los cuales hacer valer esta prerrogativa.

A través de diversos canales de intermediación (electorales, institucionales, sectoriales; foros públicos regionales e internacionales), conformando diferentes modos de agregación o construcción de intereses y formas variadas de organización de su acción colectiva, una diversidad de actores sociales y políticos interpretan y problematizan necesidades y demandas, tanto a nivel local (partidos políticos, grupos de interés, movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil) como en coordinación con los niveles regional e internacional (Lechner, 1999; Guzmán, 2001).

Para comprender de qué forma se produce la coordinación entre estos diferentes procesos y actores (individuales y colectivos) que los protagonizan, y analizar las nuevas formas que puede asumir la articulación entre grupos sociales y el estado, Guzmán (2001: 25), siguiendo a Messner (1999) y Lechner (1999), retoma el concepto de red: una forma de coordinación entre diferentes actores que, interesados por un mismo asunto, se articulan con el fin de negociar y acordar una solución (Lechner, 1999: 155).

Pero ¿qué tipo de actores participan de estas redes y cómo lo hacen? Oszlak y O'Donnell (1984), Oszlak (2009) y Guzmán (2001) ofrecen elementos para responder a este interrogante. En la interpretación y discusión de las necesidades y demandas sociales que se problematizan en el espacio público pueden participar actores estatales y/o sociales,

formales y/o informales, incluso individuos, con posiciones cognitivas (interpretación del problema) y sustantivas (propuesta de solución) específicas con respecto a diferentes asuntos públicos, que intentan influir en su definición y promover su entrada en la agenda institucional.

La naturaleza de estos actores, su interpretación y definición de los problemas y sus propuestas de solución, no son características estáticas sino que pueden cambiar a lo largo del proceso de la política: el tiempo, los distintos espacios de discusión y las propias posiciones que el estado va tomando sobre la cuestión, impactan en los atributos, recursos, oportunidades, formas de agregación y de representación de los distintos sujetos que participan en la elaboración de las agendas (Guzmán, 2001: 12).

El mapa de actores y la naturaleza de estos es compleja. Hay actores institucionalizados, pre-constituidos con respecto al asunto en discusión (partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresarias, organizaciones de la sociedad civil (OSC)), pero que se activan de una forma particular dependiendo de la cuestión, y actores que se constituyen en el momento de actuar (Oszlak, 2009). Todos ellos se ubican en un sistema de poder que determina su capacidad de movilizar recursos, imponer temas en la agenda, establecer alianzas y vetar opciones de otros actores, de lo cual se deduce que no todos los actores tienen la posibilidad de participar de la discusión de los asuntos que les interesan o afectan su vida de forma directa (Guzmán, 2001; Oszlak y O'Donnell, 1984).

A esta distribución diferencial del poder entre actores debe sumársele la fragmentación de las arenas públicas e institucionales de deliberación y formulación de políticas públicas en regímenes democráticos: legislativas, ejecutivas, judiciales y burocráticas, en sus distintos niveles según sea la organización (federal o unitaria) del sistema político. Estas arenas, a su vez, no muestran la misma permeabilidad frente a los diversos tipos de problemas. Un ejemplo de esta desigualdad en el acceso a los distintos espacios de deliberación para temáticas sensibles al género puede encontrarse en Guzmán (2001), con respecto a los casos de la violencia doméstica hacia las mujeres y los derechos sexuales y reproductivos. Esta autora muestra que, en América Latina, la primera temática ha sido un problema aceptado en las agendas pública e institucional (en su variante parlamentaria y de gobierno), mientras que la segunda se ha desarrollado mucho más lentamente y no sin retrocesos (:12). Un trabajo más reciente sobre la agenda legislativa de derechos humanos de mujeres en América Latina y el Caribe muestra la continuidad de esta tendencia: de un total de 294 leyes elaboradas en 18 países de la región entre 2007 y 2013 que adoptan un enfoque de derechos humanos de mujeres, aquellas orientadas al tema de la violencia contra las mujeres ascienden a 84 (29% del total) mientras que las dirigidas a problemáticas en torno a los derechos sexuales y reproductivos son 15 (5%) (Rodríguez Gustá y Madera, 2018-2019: 119).

Hasta aquí se han desarrollado aquellas definiciones conceptuales básicas sobre el Estado y la sociedad necesarias para abordar los interrogantes planteados en la introducción de este trabajo. Es posible ahora indagar sobre los procesos específicos de problematización (social, estatal) de cuestiones relacionadas con la inequidad de género, su entrada en las agendas institucionales y los tipos de respuestas que genera el estado a través de la elaboración de políticas con sensibilidad de género.

La construcción de la inequidad de género como problema público y su entrada en las agendas institucionales

Esta sección tiene como objetivos identificar aquellos factores que la literatura propone como relevantes para (1) el análisis de la construcción de la inequidad de género como un

problema de relevancia pública y (2) la incorporación de problemáticas con sensibilidad de género en las agendas institucionales.

Para entender cómo determinadas cuestiones logran expandirse, obtener visibilidad, consenso general y alcanzar la calidad de problema público, partimos de un punto de referencia básico en el análisis de políticas que plantea que los problemas públicos son construcciones sociales, en tanto no existen de forma objetiva, sino que son construidos y definidos por los individuos y grupos que los transforman en cuestiones socialmente relevantes (Subirats, 1994: 48). Este supuesto tiene dos importantes consecuencias en términos analíticos: (1) los problemas no existen con independencia de los actores que los plantean como tales en el espacio público (Subirats, 1994: 50) y (2) la accesibilidad de los mismos en las agendas pública e institucional está filtrada por los referentes cognitivos, los valores y las creencias prevalecientes en la sociedad en un momento histórico determinado (Guzmán, 2001: 12; Tamayo Sáez, 1998: 289).

Estas afirmaciones nos llevan a considerar que los procesos bajo estudio no suceden en el vacío sino en sociedades concretas, con características económicas, sociales, culturales, políticas, legales e institucionales que condicionan su dinámica e impregnan sus contenidos (Guzmán, 2001: 5). Corresponde indagar, entonces, sobre los actores que problematizan estas cuestiones en el espacio público, los recursos y estrategias que utilizan para visibilizarlas como problema y analizar las condiciones en las cuales estos problemas y necesidades logran obtener la atención de políticos y funcionarios y ser aceptados como objetos de su intervención (Aguilar Villanueva, 1996).

La mirada en la sociedad: movimientos de mujeres y feminismos

Si miramos a la sociedad en relación con los problemas públicos sensibles al género, las protagonistas en su construcción y presión por su entrada a las agendas pública e institucional son mujeres organizadas. Pero no todas comparten las mismas interpretaciones de las cuestiones de género ni presionan por los mismos tipos de políticas para intentar resolverlas. García y Valdivieso (2006), citando un documento producido en el 4to. Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe que tuvo lugar en Taxco, México, en 1987, llaman la atención sobre los peligros, conceptuales y políticos, de naturalizar ciertos mitos con respecto a los movimientos feministas. Dos de ellos son de especial relevancia al confeccionar un mapa de actores de estas organizaciones: “existe una unidad natural por el sólo hecho de ser mujeres” y “los espacios de mujeres garantizan por sí solos un proceso positivo” (:45-46). Las autoras muestran que la pluralidad al interior de los distintos movimientos de mujeres es significativa tanto desde lo ideológico como en sus diagnósticos, objetivos y estrategias sobre los problemas derivados de la desigualdad de género, y que algunas de estas propuestas no sólo carecen de perspectivas transformadoras con respecto a la desigualdad, sino que pueden potencialmente contribuir a su reproducción.

El trabajo de García y Valdivieso (2006) permite una primera aproximación a los diferentes movimientos de mujeres existentes en América Latina. Sin pretender ser exhaustivas o excluyentes, las autoras ofrecen una tipología básica para distinguir los diferentes grupos según los referentes cognitivos e ideológicos que éstos cargan consigo.

- **Movimientos de Mujeres (MM):** movimientos heterogéneos, con presencia desigual en la escena social, con demandas ambiguas y muchas veces contradictorias expresadas a

través de formas tradicionales y novedosas modalidades de lucha que no siempre llegan a articularse. Muchas veces estos movimientos no se consideran feministas.

- Movimiento Feminista (MF): representan la lucha consciente y organizada contra la desigualdad de género y sus consecuencias en las vidas concretas de las mujeres. Tienen una organización sostenida en el tiempo y persiguen el objetivo explícito de transformar el orden patriarcal.

- Movimiento Autónomo de Mujeres (MAUM): conformado por grupos e individuos que promueven y defienden su agenda independiente de organizaciones gubernamentales, partidos, grupos religiosos o grupos económicos. Comparten el compromiso de luchar contra la subordinación, la discriminación y la violencia promovida por el orden patriarcal.

- Movimiento Amplio de Mujeres (MAM): más que un movimiento en sí es una forma de articulación donde participan no sólo grupos, OSC del movimiento de mujeres, sino también los grupos y OSC del movimiento feminista, organizaciones gubernamentales que adelantan políticas públicas de género, grupos y centros académicos, mujeres de partidos e individualidades con fines y proyectos muy concretos a corto y mediano plazo (García y Valdivieso, 2006: 42-43).

En relación con nuestros interrogantes, la distinción entre los movimientos de mujeres y los movimientos feministas es clave, ya que las interpretaciones de las problemáticas sensibles al género que propone cada uno de estos grupos pueden ser contradictorias entre sí. Los MM parten de la desigualdad de género, pero la toman como dada, problematizan sus efectos y presionan por políticas para mujeres (Rodríguez Gustá, 2008a) que las compensen por los mismos. Por el contrario, los MF problematizan la desigualdad en sí, interpretan las problemáticas como relacionales y pretenden modificar tanto la injusticia socioeconómica, generada por la desigual distribución de recursos y oportunidades bajo el orden patriarcal, como la injusticia cultural o simbólica, arraigada en los patrones androcéntricos de valoración, representación, interpretación y comunicación (Vargas, 2003: 207).

El impacto de estas diferencias con respecto a las desigualdades de género es significativo, en tanto las demandas de los MM tienden a reproducir la atribución de expectativas y comportamientos propios y esperables para hombres y mujeres, reduciendo las identidades a aquellas normalizadas por un orden desigual que no es puesto en discusión, mientras que los MF buscan transformar ese orden y multiplicar las identidades (y posibilidades) asociadas al género.

Retomando a Haney (1998) en este punto, podemos afirmar que la autonomía, libertad y maniobrabilidad de las personas está en estrecha relación con el número de identidades que les son adjudicadas: a mayor número de identidades, mayor libertad, autonomía y equidad de género. Los ejes de estas identidades se encuentran en el patrón de normas sociales que se institucionalizan y sedimentan en el Estado y la economía. Entre las principales identidades asociadas con el género se encuentran las de mujer/madre-cuidadora/esposa/trabajadora y las de varón/trabajador-proveedor/marido/padre. Siempre que las políticas reproduzcan estos roles esperables y reduzcan las identidades de mujeres y varones a los mismos, su impacto en la transformación de las desigualdades de género será mínimo o negativo.

Para desplegar este mapa de actores en los contextos políticos, institucionales y culturales en los que se desarrolla su acción de promoción o advocacy (Sabatier, 1999), Guzmán (2001) retoma el trabajo de Mc Adam, McCarthy y Zald (1996) para desarrollar el

conjunto de dimensiones desde las cuales analizar la influencia de los movimientos de mujeres y feministas en la visibilización social de las problemáticas sensibles al género y su entrada en las agendas institucionales:

1) Las oportunidades que ofrecen los sistemas políticos e institucionales. Las oportunidades de acción colectiva, así como su extensión y la forma que asumen, son estructuradas por el sistema político (tipo de régimen, sistema de partidos, apertura o clausura de los procesos de formulación).

2) Los recursos organizativos y las dinámicas colectivas. Las estructuras organizativas formales e informales con que cuentan los movimientos influyen en la amplitud y formas que adquieren el intercambio y debate entre los actores y las acciones que éstos emprenden para movilizar los asuntos de interés.

De la combinación de estas dos dimensiones –oportunidades políticas y estructuras organizativas- se obtiene una caracterización de la base estructural para la acción de los movimientos.

3) Los marcos interpretativos que orientan los comportamientos. Para motivar la acción colectiva es necesario que se construya una nueva visión compartida del mundo y se generalice la convicción de que la acción colectiva permite la superación de situaciones consideradas inaceptables (Guzmán, 2001: 13).

La construcción de nuevos marcos de sentido (Guzmán, 2001: 13; Vargas, 2003: 200) es un proceso de creación de poder mediante el cual un actor se hace valer y afirma sus propios intereses. Para que los problemas ingresen en la agenda deben ser articulados con los referentes cognitivos y valorativos –normas y creencias- prevalecientes (Guzmán, 2001: 13). Cada paradigma nuevo se sustenta en una articulación entre los principios generales que existen en una sociedad y los específicos de cada actor. En el caso de los movimientos feministas en América Latina, los discursos y las propuestas se articularon con discursos sociales amplios, como el crecimiento y desarrollo del país, la equidad social y la superación de la pobreza, la modernización del estado, y la defensa de derechos humanos y recuperación de la democracia (Guzmán, 2001: 12-16).

Ya establecido un mapa –no exhaustivo- de los actores sociales relevantes para el análisis de la construcción y entrada en agenda de problemáticas de género, queda ahora volver la mirada nuevamente hacia el Estado, y preguntarnos por su capacidad de incorporar las interpretaciones y propuestas de estos movimientos promotores y establecer con ellos redes de cuestiones con sensibilidad de género, espacios de comunicación y participación que generen sinergias positivas para la formulación de intervenciones públicas eficaces con respecto a los objetivos de igualdad.

La mirada en el Estado: alternativas de acción y capacidades estatales

Para poder analizar la capacidad estatal de leer, interpretar e intentar resolver problemáticas y necesidades asociadas al género debemos primero indagar sobre el conjunto de alternativas de interpretación y resolución de problemáticas sensibles al género que tienen los mismos. Es decir: ¿Qué opciones de intervención tiene el estado para dar respuesta a las distintas problemáticas sensibles al género una vez que éstas se incorporan en la agenda? ¿Qué características tienen estas distintas intervenciones? ¿Qué tipo de afinidad encontramos entre tipos de movimientos de mujeres, tipos de interpretación de las cuestiones de género y tipos de políticas públicas sensibles a esta problemática? Rodríguez Gustá (2008a) ofrece una caracterización de las políticas

orientadas a instaurar una mayor equidad de género que nos brinda los elementos para responder, al menos tentativamente, a los tres interrogantes planteados en esta sección.

Tipos de políticas sensibles al género:

- Políticas de Acción Afirmativa (PAA): Los argumentos a favor este tipo de intervención rescata el hecho de que las mujeres conforman un grupo en desventaja por lo que el estado está obligado a garantizar sus derechos mediante normativas específicas. Tienen como objetivo de alcanzar mayores grados de participación de las mujeres en ámbitos decisorios, asegurando el ‘acceso’ de las mujeres a las instituciones y/o espacios decisorios y de jerarquía a fin de asegurar su participación. Las acciones afirmativas pueden ser directas, orientadas a modificar la composición demográfica de una organización de forma inmediata, o indirectas, promoviendo cambios en la estructura de oportunidades de las instituciones para facilitar una mayor representación femenina en las jerarquías. Este tipo de políticas cuestiona la composición de las jerarquías y fomentan acciones explícitas y concretas. La representación numérica supone un reconocimiento social a la participación de grupos anteriormente excluidos. La importancia radica en el hecho simbólico con la potencialidad de modificar y eliminar prejuicios. Sin embargo, puede convertirse en un mecanismo meramente afirmativo frente a las injusticias más estructurales, que reduce la problemática de la desigualdad a la presencia numérica de mujeres en espacio de decisión. Realizan poco por la reestructuración valorativa de los roles femenino y masculino, y el énfasis en los mecanismos numéricos tiende a simplificar la problemática y a permitir la reproducción de los estándares de desigualdad existentes. (Rodríguez Gustá, 2008a: 110-111, 119).
- Políticas para las Mujeres (PpM): Basadas en la consideración de que la división sexual del trabajo es el origen de la desigualdad entre los sexos, estas políticas buscan compensar a las mujeres por su doble inserción en el ámbito privado (familiar) y el público (trabajo). Se presentan como el primer paso para el reconocimiento de la desigualdad y las desventajas entre varones y mujeres, pero son políticas que conciben la división de roles y responsabilidades entre los géneros como dados y no como el resultado de una situación históricamente construida. Las políticas se orientan a mejorar las condiciones de las mujeres para lograr la doble inserción trabajo-familia y compensarlas por los efectos negativos de la división sexual del trabajo, pero no se proponen transformar estas condiciones. El papel asignado culturalmente a los varones tampoco es cuestionado y se asume su desvinculación con la esfera doméstica. Este tipo de intervención favorece la reproducción del papel subordinado de las mujeres y reduce sus necesidades a las de su familia e hijos/as (Rodríguez Gustá, 2008a: 112,119).
- Políticas con Perspectiva de Género (PPG): El género es concebido en estas políticas como un sistema institucionalizado de prácticas sociales que, a partir de categorías sexuales diferenciales, edifica relaciones de poder. Estas políticas promueven el empoderamiento de las mujeres a partir de la transformación los parámetros existentes en las relaciones de poder, autoridad y jerarquía entre los géneros. Se proponen redistribuir recursos materiales y simbólicos a fin de ampliar las oportunidades de elección de las mujeres. Este tipo de políticas suponen una interacción con las organizaciones de mujeres y movimientos feministas con discursos transformadores – no compensatorios- con respecto a la desigualdad de género (MF, MAUM, MAM) (Guzmán, 2001). Intentan modificar las raíces estructurales de la desigualdad, en especial las instituciones familiares, sociales y el mercado de trabajo y buscan transformar las relaciones jerárquicas de género enmarcando las necesidades de las

mujeres como ciudadanas en ejercicio de sus derechos y su participación social y política. Pero el sistema de género envuelve diversas desigualdades que lo entrecruzan y que superan la división sexual del trabajo, por lo que no es suficiente dirigirse a las mujeres, sino que es necesario un enfoque relacional, que fomente acciones de trabajo con los varones, para transformarlo. Este tipo de intervención tiende a aislar las políticas de género de las demás políticas estatales (Rodríguez Gustá, 2008a: 113-114, 119).

- Políticas de Transversalización de Género (Gender Mainstreaming) (PTG): La transversalización del género se presenta como un cambio de paradigma en la gestión de las políticas públicas por la equidad de género. Propone un accionar sistémico que abarque al conjunto de políticas públicas y busque transformar los estándares asociados a lo femenino y masculino de modo de cambiar las inercias de género impresas en el aparato estatal y perpetuadas mediante reglas y procedimientos institucionales. Las estrategias de transversalización pretenden modificar los sesgos de género institucionalizados en el aparato estatal como primer paso para combatir la inequidad socialmente existente. Estas políticas son sistémicas y deben estar presentes en el conjunto de la institucionalidad del estado, integrando la perspectiva de género en la totalidad de las políticas públicas. Es condición para la formulación de este tipo de políticas la conformación de redes entre organizaciones de mujeres y feministas y agencias estatales, a través de las cuales circule información que promueva la identificación de áreas al interior del estado problemáticas o invisibilizadas en su rol reproductor de la desigualdad de género, así como la difusión de las intervenciones deseables para transformarlas. La transversalización concibe al Estado como un actor clave en la construcción de la igualdad/desigualdad de género, ubicando a la modificación de los términos culturales del Estado como condición necesaria para el logro de equidad. Una debilidad de estas políticas es que, al colocarse entre otros objetivos de políticas públicas, las cuestiones de género pierden especificidad. Esto puede afectar el poder de la institucionalidad de género. Implica también un riesgo tecnocrático, que puede desplazar compromisos sustantivos (Rodríguez Gustá, 2008a: 115-117, 119).

Caracterizados los distintos tipos de intervención estatal en materia de políticas con sensibilidad de género, resta indagar sobre los factores que condicionan la incorporación y/o problematización autónoma por parte del estado de las demandas y necesidades derivadas de las inequidades culturales y económicas de género existentes.

Capacidades estatales: las maquinarias de género en el estado

¿Qué tipo de institucionalidad estatal genera las capacidades necesarias para formular e implementar una agenda de políticas radicales y de transformación de estas desigualdades? Las respuestas a estos interrogantes nos introducen en el análisis de las capacidades estatales y, más específicamente, de las capacidades institucionales necesarias para la adopción de políticas que busquen rectificar las inequidades entre varones y mujeres (Rodríguez Gustá, 2008: 54).

La desigualdad de género, como cuestión socialmente problematizada, se ha cristalizado institucionalmente en el Estado en las denominadas 'maquinarias de género' (Rodríguez Gustá, 2008b: 57). Éstas refieren a la estructura burocrática oficialmente responsable de la promoción de los objetivos de equidad entre mujeres y varones al interior del aparato estatal (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2010: 89), constituyéndose en lugar privilegiado del

análisis de la capacidad estatal de leer, interpretar e intentar resolver problemáticas y necesidades con sensibilidad de género. Pero, así como Guzmán (2001) señala que el proceso de construcción y entrada en agenda de problemas públicos no sucede en el vacío, sino que se inserta en sociedades concretas y contextos específicos, las maquinarias de género no existen aisladas del resto del Estado, sino que están imbricadas en él (Rodríguez Gustá, 2008b: 58). Analizar sus capacidades implica ahondar en los entornos micro y macro institucionales (Alonso, 2007) que hacen al desempeño de las burocracias especializadas en cuestiones de género.

El esquema analítico para el abordaje de las capacidades que sintetizo a continuación se basa en los trabajos de Alonso (2007) y Rodríguez Gustá (2008b). El primer autor nos propone organizar el estudio de las capacidades en dos dimensiones (institucional y relacional o política) y dos niveles (entornos micro y macro institucionales). Rodríguez Gustá nos ayuda a identificar las capacidades específicas con las que deben contar el sector público para poder interpretar las necesidades derivadas de la desigualdad de género y formular políticas transformadoras al respecto.

Esquema conceptual para el análisis de las capacidades estatales:

I. Dimensión institucional: foco en los procesos que se desarrollan al interior del aparato estatal.

o Entorno micro-institucional: capacidades organizacionales necesarias para alcanzar los objetivos prefijados

o Características de la organización interna de las maquinarias de género: presupuesto, personal, autoridad, atribuciones, y responsabilidades específicas de las maquinarias de género.

Capacidades técnico- administrativas

o Entorno macro-institucional: entramado de reglas formales e informales que regulan e influyen en el accionar de las maquinarias.

o Dinámica de los procesos políticos: características de la trama político-institucional (procesos de formulación) a través de la cual se persigue la realización de los objetivos de política trazados.

o Dinámica de los procesos intraburocráticos: características de las relaciones interinstitucionales al interior del aparato estatal.

- Coordinación entre las unidades de género del estado y el resto del aparato público: capacidad de planificación estratégica.

- Procesos de elaboración y ejecución de marcos comunes de política pública: capacidad de establecer redes intra-burocráticas.

- Información producida por el estado para abordar cuestiones concernientes a la desigualdad de género en ámbitos específicos: capacidad de elaborar indicadores e índices de género.

Capacidades gerenciales amplificadas

II. Dimensión relacional o política: foco sobre el nexo en la relación estado-sociedad.

- Construcción de un espacio público deliberativo sostenido en el tiempo.

- Constitución de redes formales e informales de vinculación con los movimientos de mujeres y feministas, las ciudadanas y ciudadanos.

Capacidades político-participativas

Conclusiones

A modo de cierre, retomo las preguntas que dieron inicio al trabajo, para poder resumir el aporte de esta revisión de literatura en relación con el abordaje conceptual y metodológico de dichos interrogantes. ¿Qué factores condicionan la incorporación de problemáticas sensibles al género en las agendas institucionales y qué tipo de interpretación específica de la problemática construyen los estados a través de sus políticas públicas?

En relación con los condicionantes específicos de la problematización y entrada en agenda de la cuestión de género, vimos que éstos se encuentran en la sociedad (existencia, organización, recursos, estrategias discursivas y de acción de los movimientos de mujeres y feministas), en el Estado (capacidades institucionales y políticas) y en el vínculo y sinergias entre ambos (conformación de redes de cuestiones y políticas, de coaliciones de advocacy, de espacios de participación y deliberación).

Con respecto a la variación en el tipo de interpretación del Estado de la problemática, conocimos algunas de las posibilidades de las intervenciones estatales con respecto a las problemáticas relacionadas con la desigualdad de género y establecimos la relación entre estas acciones estatales y las propuestas de los movimientos de mujeres y feministas (políticas para mujeres, de acción afirmativa, con perspectiva de género o transversalización).

Por último, analizar estas cuestiones desde la perspectiva de los regímenes institucionales de género (Haney, 1998), permite interrogarnos sobre el rol del estado en la (re)producción de las desigualdades de género y pensar en la potencialidad de su acción en el proceso de transformación de estas.

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS, (1996). "Estudio Introductorio", en Aguilar Villanueva (Ed.). Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México.
- ALONSO, GUILLERMO V., (2007). "Elementos para el análisis de capacidades estatales", en Alonso, Guillermo. (Ed.), Capacidades estatales, instituciones y política social, Prometeo, Buenos Aires.
- GARCÍA, CARMEN T. Y VALDIVIESO, MAGDALENA, (2005). "Una aproximación al movimiento de mujeres en América Latina. De los grupos de autoconciencia a las redes nacionales y transnacionales", OSAL Año VI, Núm. 18: 41-56.
- GUZMÁN, VIRGINIA, (2001). "La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis", Serie Mujer y Desarrollo 32, CEPAL, Santiago de Chile.
- HALL, PETER, (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", Comparative Politics, Vol. 25, No.3, Abril, 275-296
- HANEY, LYNNE, (1998). *Inventing the Needy: Gender and the Politics of Welfare in Hungary*, Dissertation submitted to the Sociology Department, University of California, Berkeley.
- HECLO, HUGH, (1996). "Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo", en Aguilar Villanueva Luis F. (Ed.), Problemas públicos y agenda de gobierno, Miguel Ángel Porrúa, México.
- MARCO NAVARRO, FLAVIA, (2011). "Muchas obligaciones con pocas facilidades: leyes sobre familias en cinco países latinoamericanos", en Rico, María Nieves y Maldonado Valera, Carlos (editores), Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas, CEPAL, Santiago de Chile

- MARTÍNEZ FRANZONI, JULIANA, (2010). *Conciliación con Corresponsabilidad Social en América Latina: ¿Cómo avanzar?*, Serie Atando Cabos, Deshaciendo nudos, PNUD, Panamá.
- OSZLAK, OSCAR, (2009). "Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico", en Belmonte Alejandro (et. al.). *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- OSZLAK, OSCAR Y O'DONNELL, GUILLERMO, (1984). "Estado y políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", en Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, Jose (Comp.) *Para investigar la Administración pública. Modelos y experiencias latinoamericanos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares.
- REES, TERESA, (2005). "Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe", *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 7 (4): 555 – 574.
- RODRÍGUEZ GUSTA, ANA LAURA, (2008a). "Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención", *Revista Temas y Debates. Revista universitaria de ciencias sociales*, Núm. 16.
- RODRÍGUEZ GUSTA, ANA LAURA, (2008b). "Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado", *Revista Aportes para el estado y la administración gubernamental*, Año 14, Número 25: 53 – 70, Buenos Aires.
- RODRÍGUEZ GUSTA Y CAMINOTTI, MARIANA, (2010). "Políticas Públicas de Equidad de Género. Las Estrategias fragmentarias de Argentina y Chile", *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Volumen 4, Números 1 y 2 (Mayo/Noviembre), Buenos Aires.
- RODRÍGUEZ GUSTA, ANA LAURA Y MADERA, NANCY (2018-2019). "When Some Rights Matter More than Others: Recent National Legislation on Women's Human Rights in Latin America and the Caribbean", *Canadian Woman Studies*, Vol. 33, No 1-2 'Women's Human Rights: Changing the world'.
- SABATIER, PAUL Y JENKINS-SMITH, HANK, (1999). "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", en Sabatier, Paul (Ed) *Theories of the Policy Process*, Westview Press, USA.
- SUBIRATS, JOAN, (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- SUREL, YVES, (2000). "The role of cognitive and normative frames in policy-making", *Journal of European Public Policy* 7:4, 495-512.
- TAMAYO SAEZ, MANUEL, (1997). "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comp.), *La nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid.
- VARGAS, VIRGINIA, (2003). "Los feminismos latinoamericanos y su disputa por una globalización alternativa", en Daniel Mato (Coord.), *Políticas de Identidades y Diferencias Sociales en Tiempos de G Globalización*, FACES – UCV, Caracas.