

#10,00

ICONOS|11

Revista de FLACSO-Ecuador
No 11. Julio, 2001
ISSN 13901249

Los artículos que se publican
en la revista son de exclusiva
responsabilidad de sus autores,
no reflejan necesariamente el
pensamiento de **ICONOS**

Director de Flacso-Ecuador
Fernando Carrión

Consejo editorial
Felipe Burbano de Lara (Editor)
Edison Hurtado (Co-editor)
Franklin Ramírez
Alicia Torres
Mauro Cerbino
Eduardo Kingman

Producción:
FLACSO-Ecuador

Diseño e ilustraciones:
Antonio Mena

Impresión:
Edimpres S.A.

FLACSO-Ecuador
Ulpiano Páez N 19-26 y Av. Patria
Teléfonos: 232-029/ 030 /031
Fax: 566-139

E-mail: fburbano@flacso.org.ec
ehurtado@flacso.org.ec

ICONOS agradece el auspicio del
Instituto Latinoamericano
de Ciencias Sociales (ILDIS)

FLACSO . Biblioteca

Índice

Coyuntura

6

**Diálogo y poder:
los simulacros de la democracia**

Pablo Dávalos

17

Colombia, Estados Unidos y la seguridad nacional en los países andinos

Adrián Bonilla

Dossier

30

**El saldo social de la década de 1990:
aumento de la pobreza y concentración del ingreso**

SIISE

42

**"Recetas" para todo, trabajo para pocos.
La transformación del trabajo y de la política social en América Latina**

Laura Pautassi

60

**Fenómenos ligados al cambio de las políticas públicas:
el caso del INNFA**

Nathalia Novillo

68

**Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en Ecuador:
un paso hacia la definición de políticas públicas**

Equipo Políticas Públicas, FLACSO

80

**El género en el Estado:
entre el discurso civilizatorio y la ciudadanía**

Gioconda Herrera

89

Sugerencias bibliográficas sobre política social y política pública

Debate

94

La frontera étnica en el espacio de la crítica

Andrés Guerrero

Temas

100

**Los personajes masculinos de Pablo Palacio:
orden y desorden del buen caballero quiteño**

Pierre Lopez



Frontera

126

El zapatismo y la nueva ley indígena en México

Jorge Alonso

110

**¡Chiapas es México! Autonomías indígenas:
luchas políticas con una gramática moral**

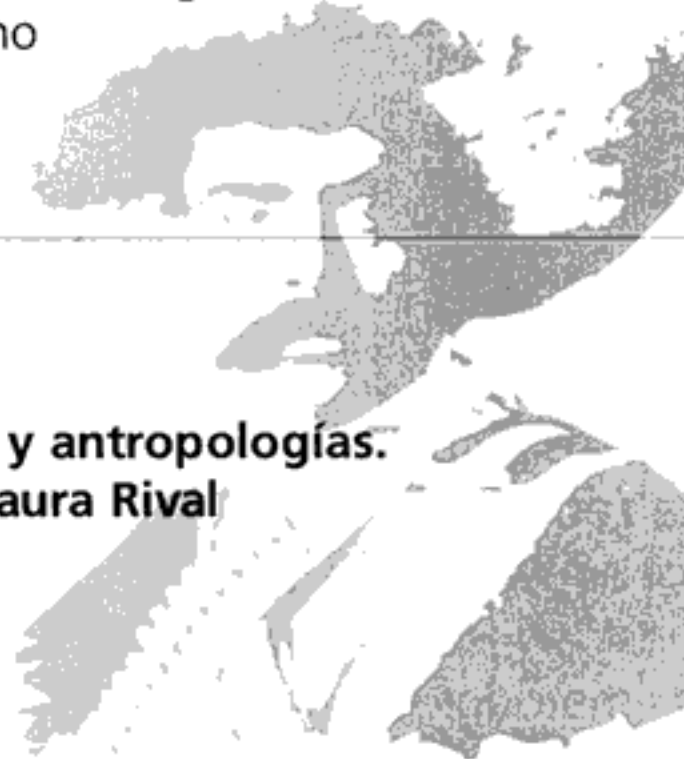
Xochitl Leyva Solano

Diálogo

140

**De antropólogas y antropologías.
un diálogo con Laura Rival**

Alicia Torres



152

Reseñas

164

Sugerencias bibliográficas

168

Contenidos ICONOS 10

El género en el Estado: entre el discurso civilizatorio y la ciudadanía¹

Gioconda Herrera*

Este artículo explora algunos de los problemas que encuentra la institucionalización de políticas de género en el país. Se trata de un ejercicio preliminar que intenta, por un lado, pasar revista a la trayectoria de la conformación de institucionalidad de género en la década de 1990, retomando algunos de los cuestionamientos que arrojan los primeros balances al respecto en la región, y por otro, analizar los usos que se le atribuyen al género en tres sectores estatales del área social. El interés es mostrar el proceso de traducción y resignificación que se presenta en las formas de apropiación de las cuestiones de género entre funcionarios y funcionarias vinculadas con programas que, de manera directa o indirecta, orientan su atención a mujeres en el área social. El propósito de este trabajo es contribuir a un mejor entendimiento de las acepciones que asume el género en la dinámica estatal, ubicar las limitaciones que encuentra la colocación de demandas de género en el Estado y explorar los procesos de definición y redefinición que ocurren en el tránsito entre demanda y formulación de política, como una de las entradas para entender la complejidad del proceso de institucionalización de políticas de género en el Estado.

El punto de partida para esta reflexión es la propuesta de Nancy Fraser (1989) de concebir a las políticas de género como sistemas interpretativos institucionalizados. Esto supone, a su vez, una

visión del Estado como una entidad heterogénea, conformada por un “conjunto de arenas, discursos, instituciones, producto de luchas políticas y coyunturas”, espacio en el cual determinados actores han logrado colocar y negociar ciertas demandas de género (Vargas 2000b: 38).

Nancy Fraser propone estudiar las necesidades o demandas de las mujeres, no tal cuál aparecen formuladas en las políticas, sino como producto de la disputa que establecen distintas capacidades discursivas que compiten por hacer valer sus respectivas interpretaciones. Es este discurso interpretativo el que permite despolitizar algunas necesidades, ocultar otras o simplemente dejarlas en manos de expertos/as que las resuelvan. En este caso, distintas interpretaciones de las demandas de género presentes en la institucionalidad del Estado reflejan entonces intereses diversos de los actores (“expertos”) inmersos en ella y no son simplemente multivocalidades.

En una primera parte se revisa la conformación de un aparato institucional orientado a atender las demandas de las mujeres en el país, principalmente a partir de 1995, entendiendo este proceso en el marco del impulso internacional que promovió el establecimiento de políticas de género en toda la región y del giro de los movimientos feministas hacia priorizar la interlocución con el Estado en su accionar. También se presentan algunas de los cuestionamientos que ha recibido este proceso en los primeros balances realizados. Luego, se analizan tres ejemplos de traducción del género en el campo de las políticas de salud, educativas y en programas de desarrollo social, mirando las percepciones que sobre la perspectiva de género se han formado funcionarios/as estatales trabajando en estos sectores, con el fin de ilustrar una

¹ Algunas de las ideas de este artículo fueron presentadas en el IV Encuentro Andino de Programas de Estudios de Género, Cuenca-Ecuador, enero de 2000.

* Profesora-Investigadora de FLACSO-Ecuador.

de las maneras en que se ha resignificado la crítica feminista a la subordinación de las mujeres en los discursos del Estado.

Institucionalidad de género y políticas públicas en Ecuador

Varias autoras han señalado que la década de 1990 representó un giro en la relación entre el movimiento feminista y el Estado en América Latina. Si hasta la década de los ochenta, la posición predominante era la de trabajar de espaldas al Estado, por la democratización de la vida cotidiana y por el posicionamiento del espacio privado como locus político, en los años noventa se empieza a mirar al Estado como un interlocutor importante. (Vargas 2000b, Barreiro 2000, Vega 2000).

Este giro ha sido explicado desde varias perspectivas. Por un lado, se amplía el debate sobre la concepción del Estado dentro del pensamiento feminista. En efecto, hasta los años ochenta está presente una visión homogénea del Estado como reproductor de las desigualdades de género² –posturas que algunas autoras han calificado como una especie de “demonización” del Estado (Barreiro, 2000)– que volvía impensable mirar los espacios estatales como arenas de negociación de las demandas de género. Con el retorno a la discusión de lo político de las nociones liberales sobre los derechos, surgen otras posturas que más bien definen al Estado como un instrumento a ser perfeccionado con miras a alcanzar mayor igualdad entre los sexos, mayor respeto por la diversidad y como un espacio de conciliación de las diferencias. A su vez, esta perspectiva liberal sobre el Estado es discutida desde una tercera postura que lo mira, de manera más ambivalente y heterogénea, como potencial productor de espacios de igualdad, a través de leyes, políticas públicas y medidas de acción afirmativas, y al mismo tiempo como reproductor de desigualdad en otros espacios, como el de las políticas económicas (León 1993, Vargas 2000b, Barreiro 2000).

2 Esta perspectiva es la que alentó la primera ola de trabajos que intentaron visibilizar las inequidades de género en diferentes espacios del mundo público.

En segundo lugar, el giro hacia el Estado es considerado un producto de la crítica a los anteriores modelos de políticas MED (Mujeres en el desarrollo), en donde el foco de atención, salvo en el modelo de equidad, fue el de programas de corto alcance, baja cobertura y poca efectividad que fueron en su mayoría trabajados desde aparatos fuera del Estado o como parte de una institucionalidad de bajo perfil. A decir de Sonia Alvarez (1998), uno de los debates en la Conferencia de la Mujer en Beijing 1995 fue cómo pasar de “una agenda de políticas feministas a una agenda feminista de políticas públicas”.

En tercer lugar, algunas autoras han hecho hincapié en el retorno del concepto de ciudadanía en las discusiones sobre lo político público. Para Silvia Vega, en el caso del Ecuador, se pasó de una organización con características de movimiento social, que buscaba impactos en el discurso cultural, a una serie de organizaciones que intentan construirse como movimiento ciudadano, que quiere incidir en el Estado, en sus leyes y sus políticas, colocar sus demandas en él, y que trata de exigir su cumplimiento a través de la puesta en marcha de mecanismos de veeduría y control social. (Vega 2000: 223-228). Para Virginia Vargas, el concepto de ciudadanía es un eje fundamental de reflexión y acción del movimiento feminista y, también, un eje que concentra las tensiones del pensamiento político actual (Vargas 2000a: 171). En ese sentido, está al centro de la discusión sobre la relación entre el proyecto de los feminismos latinoamericanos y el Estado. El nuevo relacionamiento de los feminismos con lo público político tiene que ver con el fortalecimiento de un discurso sobre los derechos (en lugar de la reafirmación de las vulnerabilidades de las mujeres, tan presente en algunos discursos de las políticas sociales en el país y en América Latina, sobre todo a raíz de las medidas de compensación a las políticas de ajuste estructural) y con una ciudadanía entendida más allá de su dimensión político electoral, como práctica apropiadora de los derechos existentes y productora de nuevos derechos (Vargas 2000b: 35).

Este cambio de perspectiva dentro del movimiento, junto con las recomendaciones de las conferencias internacionales y la presión de orga-

nismos bilaterales y multilaterales en el marco de las tareas de modernización del Estado, coadyuvaron para crear una coyuntura propicia en toda América Latina para la creación y el fortalecimiento de una institucionalidad orientada hacia las mujeres. (Vargas 2000b:47).

Durante la década de los años setenta y sobre todo en los años ochenta, se crea en toda América Latina una primera ola de instituciones orientadas a promover intervenciones a favor de las mujeres. Surgen las Oficinas de la Mujer, los Institutos de la Mujer y otras entidades más al interior de los Estados como producto, por un lado, de la Década de la Mujer proclamada por las Naciones Unidas, y por otro, como resultado de las políticas de promoción social impulsadas por los distintos gobiernos de transición democrática del continente. Esta institucionalidad –todavía muy incipiente– significó en general esfuerzos aislados y acciones de baja cobertura que no lograron cambiar el carácter asistencialista que hasta entonces habían caracterizado las intervenciones de los Estados en los temas relacionados con la situación de las mujeres.

Es a partir de 1995, con la Conferencia de Beijing, que las políticas públicas de género empiezan a tomar importancia en las discusiones del movimiento de mujeres y se alcanzan distintos grados de inserción en los Estados. El tratamiento del tema emerge como resultado de los debates de la Conferencia de Beijing que sugieren el establecimiento de políticas públicas de género en los países firmantes de la Plataforma. Es decir, se trataba de pasar de una visión de las mujeres como sujetos de atención hacia una mirada integral en que las políticas en cualquier área busquen corregir inequidades de género.

En Ecuador esto significó durante la segunda década de los años 90 un sorprendente crecimiento de la institucionalidad de género. En 1997, la Dirección Nacional de Mujer (DINAMU), institución dependiente del Ministerio de Bienestar Social, el Ministerio con menor peso presupuestario y político dentro del área social en ese entonces, y con mucho menos importancia que cualquiera de los Ministerios del área económica, pasa a ser el Consejo Nacional de las Mujeres, un organismo directamente dependiente de la Presi-

dencia de la República con el mandato de convertirse en el ente regulador de las políticas de género en el país. A partir de 1999, la Comisión de la Mujer, la Juventud, el Niño y la Familia del Congreso Nacional, asume el estatus de “permanente”. Esta Comisión está encargada de legislar a favor de los derechos de las mujeres, entre otros, basándose tanto en los Convenios Internacionales que ha firmado el Estado ecuatoriano, principalmente la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), como en los nuevos mandatos de la Constitución de 1998, que garantizan una serie de derechos importantes para las mujeres como son el reconocimiento del trabajo doméstico no remunerado como productivo, el derecho a tomar decisiones libres y responsables sobre su vida sexual, la promoción por parte del Estado de una participación equitativa de hombres y mujeres en instancias de decisión en el ámbito público, entre otros. La Comisión tiene por delante todo un cuerpo constitucional a ser transformado en leyes y regulaciones específicas que permitan operativizar el ejercicio de los derechos de las mujeres en las instituciones públicas y otros ámbitos sociales.

En 1999 también se crea, adjunta a la Defensoría del Pueblo, la Defensoría de la Mujer, el Niño, la Juventud y los Discapacitados, como una entidad encargada de la vigilancia de los derechos humanos de las mujeres, entre otros actores. Esta, sin embargo, tuvo una corta vida, y debido a vaivenes políticos en los que está atrapado todo intento de construcción institucional en el país, se encuentra en proceso de reconstrucción luego de casi un año de acefalia, pero con el perfil menor de una Dirección Nacional dentro de la Defensoría del Pueblo.

Por último, en el irregular y lento proceso de descentralización que está viviendo el país, existen algunas iniciativas para que la elaboración de los planes de desarrollo local incluyan la perspectiva de género en sus políticas y promuevan la participación de las mujeres.³

En cuanto a la presencia de un discurso sobre desigualdades de género en el Estado, éste se inserta progresivamente en la planificación de lo social, al menos en el papel, desde los años ochenta. Una revisión de los planes de desarrollo en las dos



En los noventa cambiaron las relaciones entre movimiento feminista y Estado. En Ecuador eso significó un posicionamiento de las demandas por la equidad de género dentro del Estado, a nivel del discurso oficial y de la creación de instituciones encargadas de viabilizarlas

décadas demuestra que el tema de la discriminación de las mujeres fue progresivamente tomando cuerpo en los instrumentos de planificación. Por ejemplo, en el Plan 1984-1988 se reconoce por primera vez la condición de discriminación de la mujer y el Estado se propone la creación de un marco legal e institucional de promoción de las organizaciones de mujeres. En el siguiente (1988-1992) ya consta un acápite especial de políticas dirigidas hacia las mujeres, que incluye un reconocimiento de fenómenos como la feminización de la pobreza y la existencia de la doble jornada, y reclama la formulación de políticas integrales. En la tercera edición de la Agenda para el Desarrollo, documento oficial de la oficina de planificación del gobierno de 1992-1996, dice incluir el enfoque de género en toda la planificación estatal. Esta tercera versión fue elaborada casi al final del período, luego de la Conferencia de Beijing y a pocos meses de que el Presidente concluya su mandato. Se señala que puesto que hombres y mujeres tienen distintos grados de acceso y control a los recursos y, por consiguiente, sus necesidades son distintas, se insertan ajustes a las propuestas iniciales de acción, así como acciones explícitas en favor de las mujeres y las niñas en el sector social. Si bien este es un primer intento por insertar de manera transversal el análisis de género en la planificación, es evidente que por la forma en que se

lo realizó, *ex post* y solo en su tercera versión, adolece de serias limitaciones: la mayoría de las acciones de género propuestas aparecen más como incrustaciones dentro de los proyectos sociales que como políticas integrales⁴.

Por último, la entonces DINAMU elabora en 1996 un Plan de Igualdad de Oportunidades que pretende constituirse en un “instrumento para el diseño e implementación de las políticas globales, sectoriales y focalizadas”, orientadas a superar “los obstáculos y las limitaciones que impiden la participación plena de las mujeres –en igualdad de condiciones que los hombres– en la vida económica, política, social y cultural” (CONAMU, 1996: 3). La igualdad de oportunidades significa pasar de “una atención a los problemas específicos que comparten grupos determinados de mujeres, a *afectar* los mecanismos que traban esta igualdad, entendida, no sólo en relación a la distribución de los bienes, derechos y de las obligaciones, sino también en relación a la participación de los sujetos sociales en la determinación de las reglas que norman la sociedad” (Guzmán 1998: 59). Es decir, el Estado se coloca como ente regulador de las políticas de género y, por primera vez, cuenta con un instrumento que orienta específicamente la creación de políticas públicas de género en el aparato estatal.

También los organismos bilaterales y multilaterales han promovido la adopción de la dimensión de género en los proyectos y programas de desarrollo que mantienen con el Estado⁵. Finalmen-

3 Existe un creciente interés del CONAMU por trabajar en políticas a nivel local. Por el momento ha mantenido experiencias piloto en tres municipios del país. Actualmente el Municipio de Cuenca está en proceso de elaboración de un Plan de Igualdad de Oportunidades, proceso que tiene como objetivo convertirse en el instrumento de mandato de las políticas municipales de género en el cantón. Para un análisis de la presencia (y ausencia) del enfoque de género en los ejercicios de planificación estratégica a nivel local, ver el estudio de caso de Katty Hernández (2000).

4 Reina Artieda, 1998, “El género en la planificación estatal”, Fundación Mujer y Sociedad, mimeo, Quito.

5 Por ejemplo, este es el caso del Banco Mundial que a través de su proyecto ProGenial trabaja por la inserción transversal del enfoque de género en los diferentes proyectos que financia en el país como el Prodepine, ProJusticia, Praguas, Modersa, entre otros.

te, el aparato normativo legal y constitucional ha sido modificado, construyendo un terreno propicio para la formulación de políticas de género⁶.

En síntesis, la década de los noventa significó un posicionamiento importante de las demandas por la equidad de género dentro del Estado ecuatoriano, tanto a nivel del discurso de las políticas sociales y de planificación, como en lo relacionado a la creación de una institucionalidad encargada de viabilizar estas demandas a través de políticas concretas.

Estos procesos se dieron con mayores o menores grados de intensidad y diferencias en prácticamente toda la región. Muchos países cuentan ahora con organismos especializados como las Comisarías encargadas de la aplicación de la Ley de Violencia contra las mujeres y la familia, se han realizado importantes reformas en las Constituciones de los Estados tendientes a garantizar los derechos de las mujeres, se establecen medidas de discriminación positiva en los reglamentos de elecciones y se han reformado varios códigos civiles y penales.

Estos avances han sido vistos como cambios trascendentales por los distintos movimientos de mujeres en América Latina, y como la consolidación de un conjunto de derechos orientados hacia la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la región. No obstante, también se han levantado ciertas dudas respecto al rol que están asumiendo los movimientos sociales y las feministas dentro del Estado en esta nueva coyuntura, y a la forma en que las reivindicaciones de las mujeres han sido asumidas por parte de esta institucionalidad emergente. Este proceso de institucionalización, las estrategias utilizadas, los logros y las limitaciones de este aparato, han empezado a ser reflexionados y arrojan un resultado un tanto pesimista.

En primer lugar, se constata una brecha entre el discurso y la práctica institucional. La construc-

ción de políticas de género se topa con resistencias y prácticas culturales discriminatorias en las instituciones, con la falta de voluntad política por parte de organismos decisores para impulsar las políticas, con los obstáculos estructurales de Estados en proceso de reestructuración o reducción de su aparato de atención de lo social, con problemas fiscales graves y con el fantasma de la corrupción presente en sus dinámicas.

En segundo lugar, las oficinas encargadas de fomentar las políticas de género en el Estado generalmente adolecen de problemas presupuestarios, tienen poca legitimidad al interior de los Estados, en algunos casos no han manejado adecuadamente su relación con la sociedad civil (Vargas, 2000b:48-49), y en otros, de acuerdo a algunas autoras, se han constituido en instancias híbridas que facilitan la confusión de funciones, entre lo que le corresponde al movimiento de mujeres y lo que le compete al Estado (Vega: 2000: 251-252).

Un tercer argumento que pone en tela de duda la importancia de la institucionalidad de género dentro del Estado es la crisis de los modelos democráticos y la creciente deslegitimación de los Estados. Como lo analiza Silvia Vega (2000), uno de los nudos por resolver en esta coyuntura de los noventa es saber si debemos apostarle al Estado en un contexto de debilitamiento del mismo "frente a poderes externos que lo determinan más que nunca y a fuerzas privadas internas que pugnan por imponer sus intereses" (Vega, 2000: 250). En otras palabras, se presenta el desafío de cómo construir institucionalidad de género en un contexto de crisis político-institucional como la que vive nuestro país y la mayoría de los Estados de la región andina.

Por otro lado, se plantea una crítica a las políticas focalizadas, especialmente aquellas centradas en las mujeres, como procesos que producen resquebrajamiento en la construcción de ciudadanía. Pautassi (2000) plantea que si bien se han abierto espacios de participación y avance en los derechos de las mujeres en el terreno de las leyes, al mismo tiempo se han restringido los beneficios sociales y las políticas de protección social, limitando así las oportunidades reales de esta participación. En síntesis, se ha avanzado en la política del reconocimiento y la presencia, pero la crisis

⁶ Se destacan la Ley contra la Violencia de la Mujer y la Familia de 1995 y la subsecuente creación de 21 Comisarías encargadas de atender las denuncias, la Ley de Amparo Laboral (1997), las modificaciones a la Ley de Elecciones (2000) que introducen una cuota mínima de 30% de candidatas mujeres en las elecciones pluripersonales, la Ley de Maternidad Gratuita, la despenalización de la homosexualidad, el reconocimiento del acoso sexual como delito, entre otras.

económica e institucional pone en evidencia la vulnerabilidad de los derechos económicos y sociales, especialmente de las mujeres pobres. En los momentos actuales, se vuelve muy difícil articular el espacio global de los convenios y tratados internacionales con el espacio nacional y local –que vive momentos y temporalidades muy distintos–. En esa misma línea, otras autoras han llamado la atención sobre cierta despreocupación –por parte de los movimientos de mujeres– por colocar demandas relacionadas con la redistribución de la riqueza material y las políticas económicas, que no llegaron a constituirse como prioridades en la agenda feminista y, por tanto, tampoco fueron negociadas con fuerza con el Estado (Deere y León, 2000; Vega, 2000; Bareiro, 2000).

Finalmente, la creciente instrumentalización de la dimensión de género en las acciones estatales y del desarrollo ha sido también motivo de debate. Para algunas feministas esto no hace sino ocultar las relaciones de poder y desvirtuar una política propiamente feminista. Alexandra Martínez, en su revisión de los usos del género en proyectos de desarrollo rural, sostiene que el género es tratado como un componente técnico al interior de los proyectos, en detrimento del sentido político que originó su inserción, produciéndose una neutralización de su efecto cuestionador (Martínez, 2000: 98). Otras autoras reconocen una percepción creciente de que lo alcanzado en términos de visibilidad, capacidad de negociación, profesionalización e interlocución con lo público ha debilitado la capacidad cuestionadora a los arreglos de género existentes, oscureciendo el sentido político-cultural de más largo aliento del proyecto feminista (Vargas, 2000b:43). A su vez, Montañó alerta sobre el riesgo de desdibujamiento de las propuestas y su tecnificación apolítica si éstas no van acompañadas de una capacidad propositiva de la sociedad civil para exigir canales democráticos de interacción, mantener el liderazgo de los cambios e incidir en el terreno de la opinión pública (citado en Vargas, 2000b: 61). En el caso de Ecuador, si bien se percibe importantes avances en términos de derechos formales de las mujeres, también se constata que los temas de inequidad y discriminación de género no están legitimados en la esfera de la opinión pública ni forman parte del sentido común de los y las ciudadanas⁷.

El ambiguo proceso de traducción de las políticas de género

Continuando en la línea de la crítica a los riesgos de neutralización e instrumentalización de la dimensión de género en las políticas, en esta parte propongo algunos ejemplos de cómo ha sido traducido el enfoque de género en el lenguaje de funcionarios/as estatales y paraestatales, intentando mostrar las ambigüedades del proceso de apropiación y la no-resolución de visiones contradictorias que reproducen estereotipos discriminatorios, junto con visiones cuestionadoras de la desigualdad entre hombres y mujeres. Para ello he identificado tres tipos de usos del género en tres espacios estatales encargados de lo social: una primera acepción, en el campo de la salud pública, reduce los asuntos de género a problemas de violencia intrafamiliar; una segunda traducción, esta vez en sectores educativos, identifica al género como un “valor”; y una tercera percepción concibe al género como parte de un discurso de modernización de la sociedad, como un proceso civilizatorio. Mi argumento es que si bien estas concepciones conviven con la tímida entrada del discurso feminista sobre los derechos sexuales y reproductivos en el campo de la salud, del combate a prácticas sexistas en el terreno educativo y del empoderamiento de los agentes sociales en el desarrollo, esos discursos son todavía muy débiles en la práctica institucional y se ven opacados por el predominio de estas traducciones por parte de agentes que no han sido permeados, ni se sienten convocados por las demandas feministas.

1. En entrevistas realizadas a distintos funcionarios públicos dentro del Ministerio de Salud Pública, para evaluar la aplicación de políticas de género en el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades 1996-2000, algunas personas entrevistadas demostraron conocer en un nivel general la demanda por introducir un enfoque de salud sexual y reproductiva en el campo de

⁷ Encuestas de opinión realizadas por el CONAMU demuestran que el único derecho que reconocen las mujeres es el derecho a no ser víctimas de violencia (Estudio de Opinión sobre la Situación de la Mujer, CONAMU, enero de 2000)



Abordar las ambiguas percepciones que sobre la perspectiva de género se han formado funcionarios/as estatales problematiza el proceso de colocación de las demandas de género en el Estado: se trata de una lucha por el poder interpretativo y la legitimidad de esos significados

las políticas. Esta percepción provenía del eco de algunas conferencias internacionales a través de algunas agencias internacionales vinculadas con el Ministerio. Sin embargo, curiosamente, al indagar sobre el significado de la perspectiva de género en la salud ésta no fue relacionada con los derechos reproductivos, menos aún con los sexuales, sino con los problemas de violencia intrafamiliar⁸. Esta percepción encuentra explicaciones en el hecho de que la violencia doméstica es la problemática que mayor permeabilidad ha logrado en la esfera pública. Sin bien este es un aspecto positivo, también se puede arriesgar la hipótesis que este reconocimiento no se dio sino a través de un proceso de selección de ciertas temáticas, las más plausibles de ser aceptada por el *establishment*⁹, en detrimento de otras. Lo que queda es, entonces, una salud reproductiva reducida al ámbito de intervenciones puntuales y una percepción de que se trata de un asunto de mujeres, sujeto a programas específicos que no entran en contradicción con el enfoque ampliamente predominante en el Ministerio de la salud materno-infantil. Por otro lado, es claro que la reducción de la perspectiva de género a los problemas de violencia intrafamiliar obstaculiza los intentos de *transversalizar* el género en las políticas de salud, colocando a los asuntos de género como aspectos que conciernen a grupos vulnerables, a pesar de su reconocimiento social.

2. Como segundo ejemplo quiero abordar la recepción del género en sectores encargados de políticas educativas. Este sector ha sido particularmente permeable a las propuestas de género. Tanto las acciones del CONAMU como la de otras instituciones no gubernamentales, han trabajado por más de diez años en procesos de sensibilización y capacitación que intentan construir alianzas que preparen el terreno para la inserción de políticas no sexistas. En estos sectores existe la percepción de que la educación juega un rol fundamental en la creación y reproducción de estereotipos de género en la sociedad y que, por tanto, debe ser sujeta de cambios. Uno de los últimos esfuerzos fue el intento de introducir al género en la Reforma Curricular como un eje transversal. Sin embargo, esto no fue logrado sino dentro de un componente denominado "valores"; esto parece haber influido en la percepción que distintos actores del sector se han formado del género¹⁰.

En varias entrevistas realizadas a nivel de funcionarios/as encargados de la educación básica y secundaria como en la educación superior, resalta una visión que coloca al género como un valor ético y un principio de justicia que debe ser incorporado en el proceso de formación de las nuevas generaciones. Esta concepción aparece relacionada con la construcción

8 Ver CONAMU-FLACSO, junio 2000, "Evaluación Plan de Igualdad de Oportunidades 1996-2000".

9 Retomo esta idea del trabajo de Sonia Alvarez (1998) que identifica estos procesos de selección en la forma en que los Estados asimilaban ciertas demandas y dejaron de lado otras –las sexuales y reproductivas específicamente– en el proceso de negociación de la Conferencia de Beijing.

10 La información para el tema educativo tiene varias fuentes: el informe FLACSO-CONAMU, junio 2000, "Evaluación Plan de Igualdad de Oportunidades 1996-2000"; Embajada Real de los Países Bajos, "Informe de evaluación del Proyecto de Educación Alternativa con visión de género", septiembre, 1999. La identificación entre género y "valores" es también mencionado en el último informe que realizó el CONAMU sobre proyectos y programas de Género y Educación en el país (CONAMU, 2001).

de una actitud moral para el cambio social. Ubica la dimensión de género como el nudo de un problema de desigualdad e injusticia. En ese sentido, se puede derivar que existe una comprensión de las discriminaciones de género como problemas sociales y no sólo como asuntos concernientes a determinado grupo de mujeres vulnerables. Se puede asociar esta particular traducción del género al papel transformador y conductor de las nuevas generaciones con que se autoperciben los y las educadoras.

Sin embargo, esta acepción del género como un principio se construye oscureciendo dos dimensiones importantes. Por un lado, no existe un reconocimiento de las potencialidades del género como categoría analítica y como productor de conocimiento crítico. Esto explicaría, por ejemplo, la resistencia encontrada en algunos sectores de educación superior a incluir el tratamiento del género como cátedra específica, pues se argumenta que no es congruente con la visión del género como un valor que debe atravesar todo el proceso de formación. Por otro lado, tampoco ha sido asimilado como una entrada para entender procesos discriminatorios contra las mujeres presentes en la dinámica institucional del sector. El discurso sobre la justicia social se queda como un discurso válido para el mundo externo y no toca las dinámicas excluyentes internas relacionadas, por ejemplo, con el contraste entre una notable feminización del sector y su escasa representación en los puestos de poder, ya sea nivel de dirigencias gremiales, puestos de dirección en colegios, en universidades, etc., o también en lo relacionado con la vida en el aula, el colegio o los campus universitarios. Es decir, el proceso de selección en la apropiación del discurso de género neutraliza dos de sus potencialidades cuestionadoras más importantes.

3. Una tercera forma de apropiación del género es la encontrada entre distintos funcionarios estatales encargados de proyectos de desarrollo: el género como un discurso civilizador a ser llevado a la comunidad. De alguna manera persiste en algunos estamentos del Estado,

especialmente los que han llevado a cabo acciones en sectores rurales, la vieja imagen del Estado modernizador, encargado de modificar los valores y las malas formas de vida de hombres y mujeres pobres. Esto evidentemente ocurre por una asimilación muy superficial de la dimensión de género y su alejamiento de un proyecto más global de democratización de la sociedad. El género aparece relacionado con políticas asistencialistas que ahora "focalizan" sus acciones hacia las mujeres. Lo interesante es constatar que si bien estas políticas parten del marco más global de mirar a las mujeres como intermediarios eficaces para combatir la pobreza, esta no es la concepción encontrada entre los agentes que la practican, pues construyen sus percepciones con referentes anclados en una visión del desarrollo como experiencia civilizatoria. Esta tergiversación de la dimensión de género es especialmente devastadora cuando junto a ella se articulan concepciones racistas que descalifican prácticas culturales diferentes a los compartidos por los agentes. En este caso, no se asiste a una neutralización o instrumentalización de la dimensión de género producto de su tecnificación, sino a su asimilación dentro de un discurso etnocéntrico, netamente conservador.

Los ejemplos mencionados no pretenden invalidar los esfuerzos por institucionalizar políticas de género en el Estado. Como se menciona anteriormente, estos discursos conviven con propuestas de construcción de una ciudadanía más incluyente y democrática para las mujeres, que han logrado permear algunos espacios y, sobre todo, han creado institucionalidad en condiciones locales adversas. Lo que se busca es problematizar el arduo proceso de colocación de las demandas de género en un Estado heterogéneo en sus intereses, prácticas de actuación y valores culturales¹¹. No se

11 La problemática de la institucionalización de políticas de género es un proceso más complejo de lo que intenta dibujar esta reflexión. Un análisis más acabado demanda la inclusión de otros niveles y espacios que no están presente en este caso. En sus análisis, Virginia Guzmán integra elementos clave para la comprensión del proceso a través del cuál las demandas de género se convierten en asun-

trata entonces de concluir que el Estado es un aparato que por esencia neutraliza la capacidad transformadora del feminismo, sino de emprender una lucha por el poder interpretativo, por la legitimidad de estos significados dentro y fuera de él. Las feministas ecuatorianas han logrado disputar algunos significados fundamentales y estos se han plasmado en espacios de políticas importantes. Hace falta disputar la legitimidad de estos espacios en la esfera pública, en los medios de comunicación, en la opinión pública y en el sentido de común de las personas.

Bibliografía

- Reina Artieda, 1998, "El género en la planificación estatal", Fundación Mujer y Sociedad, mimeo, Quito.
- Sonia Alvarez, 1998, "Latin American Feminism Go Global: Trends of the 90' and challenges for the New Millennium" en *Cultures of Politics/Politics of Culture: Re-visioning Latin American Social Movements*, Sonia Alvarez, Evelina Dagnino, Arturo Escobar, editors, Westview Press, Boulder.
- Line Bareiro, 2000, "El Estado, las mujeres y la política a través de la historia latinoamericana", en *De poderes y saberes. Debates sobre reestructuración política y transformación social.* DAWN-REPEM, Uruguay.
- CONAMU, enero 2000, "Estudio de Opinión sobre la Situación de la Mujer", Mimeo, Quito.
- CONAMU, 1996, *Plan de Igualdad de Oportunidades 1996-2000*, UNICEF-CONAMU, Quito.
- CONAMU, julio 2000, "Informe evaluación del Plan de Igualdad de Oportunidades 1996-2000", mimeo, CONAMU-FLACSO, Quito.
- CONAMU, mayo 2001, "Informe sobre proyectos de género y educación en Ecuador", mimeo, CONAMU, Quito.
- Carmen Diana Deere y Magdalena León, 2000, *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*, editorial Tercer Mundo, Bogotá.
- Nancy Fraser, 1989, "Struggle over Needs: Outline of a Socialist-Feminist Critical Theory of Late Capitalist Political Culture", en *Unruly Practice. Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Virginia Guzmán y Rebecca Salazar, 1992, "El género en el debate de las políticas públicas" en *Proposiciones* No. 21, Sur Ediciones, Santiago, Chile.
- Virginia Guzmán, 1998, "La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas" en *Género en el Estadolestado del género*, Eliana Largo, editora, ISIS Internacional, Ediciones de las Mujeres No 27, Santiago, Chile.
- Katty Hernández, 2000, "Políticas multiculturales y de género en los poderes locales: el caso de Saquisilí", mimeo FLACSO-Ecuador, Quito.
- Magdalena León G., 1993, "Neutralidad y distensión de género en las políticas públicas de América Latina", en *Revista de Análisis Político*, IEPRI, No. 20 septiembre-diciembre, Bogotá.
- Alexandra Martínez, 2000, "Usos del género en las ONG de desarrollo rural", en Cuví, Ferraro y Martínez, *Discursos sobre género y ruralidad en el Ecuador*, CONAMU, Quito.
- Laura Pautassi, 2000, "Igualdad de derechos y desigualdad de oportunidades", en *Las fisuras del patriarcado. Reflexiones sobre Feminismo y Derecho*, FLACSO-CONAMU, Quito.
- Virginia Vargas Valente, 2000a, "Una reflexión feminista de la ciudadanía" en *Revista Estudios feministas*, Vol. 8 No. 2, Brasil.
- Virginia Vargas Valente, 2000b, "Institucionalidad democrática y estrategias feministas en los años 90", en *De poderes y saberes. Debates sobre reestructuración política y transformación social*, DAWN-REPEM, Uruguay.
- Silvia Vega Ugalde, 2000, "La ciudadanía incompleta de los movimientos de mujeres" en CORDES-CEDIME, *Mujer, Participación y desarrollo*, Quito.

to de políticas públicas, como la congruencia de la equidad de género con propuestas democratizadoras más amplias en determinadas coyunturas, el importante papel de los movimientos de mujeres, la creación dentro del aparato estatal de redes de mujeres profesionales y los cambios que deben emprender en su accionar, los desafíos presentes en la implementación de las políticas, su relación con la vigilancia ciudadana y también una temporalidad más amplia que permite entender la incorporación de la equidad de género en las políticas como un proceso social y político de largo alcance (Guzmán 1992 y 1998). Esta aproximación está ausente en este ejercicio, que más bien ha privilegiado mirar las formas de apropiación del discurso de género por sobre las estrategias de inserción en el caso ecuatoriano. Reconozco que este es un segundo paso a desarrollar si queremos profundizar la comprensión de estos procesos.