

Políticas sociales y género

Tomo I

LA INSTITUCIONALIZACIÓN

Gisela Zaremborg
Coordinadora



Serie Dilemas de las Políticas Públicas en Latinoamérica

Contenido

- 9 Prólogo
Rebeca Grynspan
- 13 Introducción
Gisela Zaremborg
- 33 Cambios de las políticas sociales de género y familia
Irma Arriagada
- 69 Nuevos nudos y desafíos en las prácticas feministas:
los institutos de las mujeres en México
María Luisa Tarrés
- 95 “Alpargatas y libros”: análisis comparado de dos estilos
de gestión para la mujer (Chile y Argentina)
Gisela Zaremborg
- 131 Institucionalización de la perspectiva de género:
políticas y presupuesto en México
Flérida Guzmán Gallangos
- 165 Políticas públicas en el ámbito municipal:
la experiencia de San Salvador
Rosalía Jovel Urquilla

Introducción

Gisela Zaremborg

La década pasada y lo que va de la actual presentan transformaciones notables en lo que se refiere a la equidad de género en América Latina. Este hecho se hace evidente también en el ámbito específico de los problemas y procesos relativos a la inclusión de la perspectiva de género en las políticas sociales de la región.

En el campo institucional, el movimiento de las mujeres, la cooperación internacional y los gobiernos han generado una serie inusitada de innovaciones. En los planos nacionales, éstas han abarcado tanto el ámbito legislativo, como el ejecutivo y el judicial. Al mismo tiempo, se ha incursionado en diferentes niveles jurisdiccionales, prestando atención no sólo al diseño, la implementación y la evaluación de políticas en el plano federal, sino también en el estatal y el local.

Mientras tanto, los problemas sociales que enfrentan mujeres y hombres en los ámbitos del mercado, la familia y la protección social estatal se han modificado. Si bien los índices de educación y acceso al mercado laboral de las mujeres se han elevado, persisten las desigualdades en el marco de precarización de las condiciones de trabajo y de aumento de las exigencias de conciliación entre la esfera de reproducción de la vida y la de producción de los medios económicos para su manutención.

En este contexto la presente obra, compuesta de dos tomos, expone una serie de estudios temáticos y de casos que permiten al lector hacer un recorrido por los temas cruciales que componen el marco actual de la agenda en favor de la equidad de género aplicada al campo de las políticas sociales en América Latina. Este primer tomo que el lector tiene en sus manos se centra en las cuestiones de agenda relativas a la institucionalización de la perspectiva de género. En un segundo tomo, se abordan los problemas sociales centrales que componen dicha agenda, y se ilustran dilemas metodológicos particulares relativos a la inclusión de la perspectiva de género en las diferentes fases de la política pública.

Para iniciar este recorrido, a continuación se presenta un desarrollo introductorio que ofrece un marco histórico-analítico para la lectura de los subsiguientes capítulos

ordenados en dos tomos. Así, las transformaciones de los procesos y los problemas de la política social con perspectiva de género, se analizan considerando los antecedentes y los cambios ocurridos en los formatos de Estado de bienestar de la región a partir de la década de los setenta. Esta introducción concluye explicitando detalladamente la estructura de la obra en general, y de este tomo en particular.

Antecedentes de las transformaciones actuales: ¿de dónde venimos?

Los estudios que analizan cómo las relaciones de género influyen en la provisión social del Estado y cómo esta provisión impacta, a su vez, en dichas relaciones, constituyen una base sólida para ubicar las coordenadas que permitan hacer un balance de las transformaciones actuales.

En los países del cuadrante nor-occidental, los estudios de género han producido una prolífica obra relativa a las relaciones entre los Estados de bienestar y las relaciones de género (véase: Orloff, 1996; Sainsbury, 1999). La primera ola de estudios propuso que los Estados de bienestar, consolidados en la primera mitad del siglo xx como sistemas nacionales de protección social, reforzaron las desigualdades de género al basarse en tres elementos: a) una división sexual del trabajo en la que el hombre era el encargado de la provisión y mantenimiento del hogar, por un lado, y la mujer de su cuidado, por el otro, b) el sistema de salario familiar, que justificaba el salario superior del hombre y la distribución de beneficios en función de los papeles de proveedor y cuidadora mencionados, y c) el matrimonio tradicional como institución que perpetuaba la división de funciones entre hombres y mujeres (Gordon, 1988; Ungerson, 1990).

Estos estudios señalaron la constitución de una doble ciudadanía que ofrecía derechos de independencia a los hombres en su calidad de trabajadores o de soldados, y de dependencia a las mujeres, quienes sólo podían reclamar beneficios en sus papeles de esposas, madres o viudas (Gordon y Fraser, 1994; Ritter, 2001). Otros estudios de esta primera ola enfatizaron, en cambio, los efectos positivos de la intervención estatal para mejorar las situaciones de inequidad, especialmente entre las mujeres de los sectores pobres (Mc Lanahan, Sorenson y Watson, 1989).

En una segunda etapa, un grupo de trabajos incluyó una perspectiva comparada para analizar las variaciones en torno a las relaciones de género en diferentes tipos de Estado de bienestar. Un impulso particular se generó al analizar desde la perspectiva de género la conocida tipología de regímenes de Estado de bienestar

propuesta por Esping Andersen (1990,1999).¹ Otro grupo, por su parte, utilizó el análisis histórico para mostrar el papel protagónico, aunque no reconocido, de las redes de mujeres en la construcción de protección social en los orígenes de los Estados de bienestar modernos. En este grupo destaca el trabajo de Theda Sckopol (1992), quien distinguió entre un Estado de bienestar “maternalista” y otro “paternalista”: el primero que, centrado en la acción de mujeres voluntarias, estableció regulaciones y beneficios para las mujeres y sus hijos; y el segundo, liderado por hombres que, desde su función política, intentaron establecer programas destinados a la clase obrera masculina. Esta autora propone que en EEUU el estado “paternal” no fue fructífero en los orígenes del Estado americano, mientras que el “maternal” pudo implementarse con éxito considerable (su análisis abarca dicha historia hasta las primeras décadas del siglo xx). Para otros países, en cambio, es importante considerar la fuerza del movimiento obrero y los partidos laboristas en la conformación de un Estado de corte más “paternal”.²

Estos estudios son relevantes para nuestros fines porque nos permiten detectar los principales elementos que asocian las relaciones de género con el conjunto de políticas públicas destinadas a la protección social en la historia reciente. Al respecto, los mencionados trabajos comparativos permiten valorar la importancia de distinguir entre los regímenes de bienestar centrados en el modelo del hombre proveedor y la familia tradicional, y los que se basan en la categoría de individuo autónomo. Ha sido importante detectar, además, la postura de esos regímenes respecto del trabajo doméstico no remunerado, la conciliación entre las esferas productiva y reproductiva,

- 1 Este autor denomina Estado de bienestar “al modo combinado e interdependiente en que el bienestar es producido y distribuido entre el Estado, el mercado y la familia” (Esping Andersen, 1999:35) Con base en la identificación de la relación público-privada en la provisión social, el grado de mercantilización de los bienes y servicios sociales y sus efectos de estratificación, el autor delinea tres tipos de regímenes de Estado de bienestar, a saber: el régimen liberal (los países arquetípicos serían EEUU, Canadá y Australia), el régimen conservador-corporativo (que incluye a Italia, Alemania, Austria, Francia y Holanda) y el régimen social-demócrata (cuyos casos paradigmáticos son los países escandinavos). Para consultar estudios de género que incluyen algún tipo de diálogo con esta tipología, véanse Taylor-Gooby (1991), Sainsbury (1993) y Gustafsson (1994).
- 2 Para consultar otros trabajos relacionados con el “maternalismo” en los orígenes del Estado de bienestar véanse Lake (1992) y Koven y Michel (1993). Sobre la época posterior a los años veinte, es útil consultar el trabajo de Harvey (1998), quien muestra cómo el movimiento de mujeres en Estados Unidos pierde influencia en la agenda de la política social frente a corporaciones empresarias y a los partidos políticos tradicionales.

y la distribución de beneficios entre una amplia gama de mujeres beneficiarias (madres solteras, desempleadas, retiradas), que no es reductible a la figura de esposa de la familia tradicional. Con estas variables en mente, este grupo ha recreado otras tipologías que no coinciden necesariamente con las construidas por la literatura principal (*mainstream*) en el tema.

Por otra parte, los estudios históricos, aunque centrados mayormente en las últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX, permiten evaluar la importancia de tres aspectos: a) las corporaciones obreras, campesinas y empresariales *vis a vis* la fortaleza del movimiento y las redes de mujeres, b) las ideologías imperantes sobre la maternidad y el papel de la mujer en la familia (especialmente si se considera compatible con el trabajo remunerado) y, en relación con esto último, c) los discursos sobre el crecimiento poblacional (y la importancia asignada a la natalidad), en el contexto de los legados de guerra.

¿Cuántos de los elementos mencionados sobreviven? ¿Cuántos han sido modificados? ¿Cómo han trascendido estas transformaciones en la relación recíproca y fundamental entre género y política social? Antes de abordar estas preguntas y adentrarnos en el balance de la actualidad, debemos hacer algunas observaciones específicas sobre los antecedentes en la región.

Antecedentes de las transformaciones actuales en América Latina

No hay consenso sobre si la existencia de Estados de bienestar en América Latina puede considerarse en el mismo sentido que en las naciones del cuadrante noroccidental. Hecha esta salvedad, podemos considerar las interesantes aportaciones de diversos autores al respecto, entre las que nos interesa señalar las construcciones de Filguiera (1997) y Draibe (2005). El primero considera *cómo* gasta un Estado, tanto como *cuánto* gasta (con lo que se diferencia explícitamente de Esping Andersen, argumentando que la baja proporción del gasto público de muchos Estados latinoamericanos amerita dicha inclusión cuantitativa en su construcción tipológica).³ Con base en lo cual establece una tipología conformada por tres gru-

3 Este autor revisa previamente la tipología de Mesa Lago (1991), quien diferencia entre países pioneros, intermedios y tardíos por el grado de cobertura, la estratificación de la calidad de los servicios y las condiciones de acceso. Los pioneros son lo que más se acercan a los grados deseables en términos de inclusión, eficacia y calidad, mientras que los tardíos, en el extremo opuesto, presentan una baja

pos: países con sistemas de universalismo estratificado (Argentina, Chile); países con regímenes duales (Brasil, México), y países con regímenes excluyentes (Guatemala, Honduras, El Salvador, Bolivia, Ecuador, entre otros). Consideramos que la utilización de las nociones de dualidad y exclusión en esta tipología tiende un puente a las observaciones que haremos más adelante respecto de las dificultades para incluir las demandas del movimiento de las mujeres en los pactos de solidaridad que sustentaban los peculiares Estados de bienestar latinoamericanos hasta la década de los setenta.

Draibe (2005), por su parte, retoma el concepto de “régimen de bienestar” de la ya mencionada obra de Esping Andersen, y los de “rutas de la modernización” y “sistemas familiares” de Therborn (2004, 1995), para proponer la categoría de Estado Desarrollista de Bienestar Latinoamericano (EDBL), que se diferencia por el inédito activismo de la esfera estatal en las etapas decisivas de transición hacia la modernidad.⁴ La idea de una robusta matriz estadocéntrica (Cavarozzi, 1991) en el desarrollo económico-social latinoamericano anterior a los años setenta es útil para entender los obstáculos a la inclusión política de las mujeres, y las transformaciones subsiguientes.

Con base en lo anterior, una segunda observación se centra en los estudios de género relativos a la relación entre Estados de bienestar y desigualdad de género. El cuerpo de estudios que abordan dicha relación en América Latina es aún disperso; sin embargo, puede darnos algunas pistas para desembarcar con pie firme en el análisis de las transformaciones actuales. Estos trabajos ponen de relieve cinco elementos particulares de la relación entre los Estados de bienestar y la desigualdad de género en la región: (1) el sustrato católico en las concepciones de la familia sobre las que

cobertura, un limitadísimo menú de opciones de servicios y desproporcionadas calidad y cantidad de beneficios a los sectores efectivamente protegidos.

- 4 En su obra *La modernidad europea y más allá. La trayectoria de las sociedades europeas 1945-2000*, Therborn examina los orígenes de las características regionales contemporáneas en las distintas regiones del mundo y propone cuatro rutas hacia la modernidad, a saber: (1) la ruta europea endógena; (2) las sociedades de colonos en los nuevos mundos, en sus vertientes de colonias de genocidio (de las poblaciones indígenas) y colonias de asentamiento; (3) la zona colonial de África y la mayor parte de Asia, y (4) los países de modernización reactiva, inducida desde el exterior. Riesco (2005) señala los siguientes patrones en América Latina: (1) el colonial clásico, (2) el de la modernidad temprana de la inmigración tardía, (3) el de los descendientes de colonos pobres en las márgenes de los antiguos imperios y (4) el de las sociedades de antiguas plantaciones esclavistas.