
EMPODERAMIENTO Y MAINSTREAMING: ESTRATEGIAS PARA LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS

IRENE LÓPEZ MÉNDEZ*

RESUMEN

Desde la Conferencia de Pekín, se han ido consolidando dos conceptos estratégicos para la búsqueda de una mayor igualdad entre los géneros: empoderamiento y mainstreaming. Estos enfoques tienen cada vez una mayor aceptación teórica y se están incorporando en la práctica de los distintos actores de la cooperación internacional. Sin embargo, no existe un consenso en torno a su significado y en muchas ocasiones son aplicados de forma retórica, vaciándoles del contenido político que les da sentido. Ambos presentan retos y requieren transformaciones importantes en la forma de entender la cooperación internacional: no se trata sólo de introducirlos en las declaraciones de política sino que será necesario reflexionar sobre sus implicaciones alternativas para la práctica de la cooperación. Este artículo pretende contribuir a ampliar estas reflexiones proponiendo vías para hacer operativas estas estrategias de forma coherente con la perspectiva de género en el desarrollo.

Las propuestas desde la perspectiva de género en el desarrollo implican sobre todo una ampliación de miras sobre las causas estructurales que impiden a las personas participar y beneficiarse del desarrollo en sus comunidades. Las estrategias para la igualdad entre los géneros no surgen en la nada, sino que son producto de la evolución de las experiencias de cooperación y desarrollo en relación con las mujeres. La estrategia del *empoderamiento* y la de *mainstreaming* (integración en la “corriente principal”), son respuestas a los dos principales

* Licenciada en Derecho Internacional por la Universidad de Lovaina y consultora especialista en género y desarrollo. Colabora con el IUDC- UCM.

problemas que se han identificado en el pensamiento feminista durante la aplicación de las políticas de “Mujeres en el Desarrollo” (MED) en las últimas décadas. El primero es que si bien estas políticas han conseguido en cierta medida mejorar las condiciones materiales de vida de las mujeres, han sido mucho menos efectivas en lo que se refiere a la mejora de su poder económico y social respecto de los hombres en el contexto del desarrollo. Y el segundo es la persistente marginalización política de las opiniones y puntos de vista de las mujeres en el proceso de desarrollo, especialmente a nivel de la planificación del desarrollo en instituciones tales como las burocracias estatales y los organismos de cooperación para el desarrollo, desde los multilaterales hasta las ONGD.

1. La estrategia del empoderamiento

1.1. El significado del empoderamiento

El término empoderamiento se encuentra en numerosos documentos de política de cooperación para el desarrollo y fue adoptado como estrategia clave de desarrollo en la Declaración de Pekín (1995):

El empoderamiento de las mujeres y su plena participación en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluyendo la participación en los procesos de toma de decisiones y el acceso al poder, son fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz (epígrafe 13).

La estrategia del empoderamiento presenta importantes retos para la cooperación internacional. ¿Qué es el empoderamiento y cómo determinar la virtualidad de una acción de desarrollo para el mismo?. Lo primero que hay que tener claro es que no se puede “empoderar” a las personas. Se trata más bien de programas e intervenciones que contribuyan a crear las *condiciones necesarias* para promover que las mujeres sean agentes de su desarrollo y empoderamiento. Las agencias de desarrollo y las ONG, en particular, pueden apoyar procesos que aumenten la autoestima de las mujeres, que las hagan más autónomas y les ayuden a establecer sus propios objetivos¹.

1. SECIPI: *Directrices y guía de conceptos del CAD sobre la igualdad entre mujeres y hombres*, MAE-Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Madrid, 1998. 219 págs.

Las principales agencias de desarrollo internacionales se refieren rutinariamente al empoderamiento de los pobres y de las mujeres en sus declaraciones de política. Sin embargo, no hay un consenso sobre el significado del término, y se utiliza frecuentemente de modo que pierde todo significado político, muchas veces no más que como una palabra para sustituir integración o participación en un proceso cuyos principales parámetros ya han sido establecidos en otra parte.

Como explica Naila Kabeer², el empoderamiento es una de las propuestas alternativas a la visión dominante del desarrollo basada en la interacción cara a cara con las organizaciones y la práctica diaria, más que en las remotas y formales burocracias. El empoderamiento señala el reconocimiento por parte de aquellos que trabajan en el nivel local, más allá de la retórica del desarrollo participativo, de que el poder de definir prioridades debe encontrarse donde siempre estuvo, en las manos de los excluidos. La idea del empoderamiento expresa el interés de los grupos excluidos de la sociedad y representa una confluencia de experiencias muy arraigadas en el terreno.

Marcela Lagarde afirma cómo han sido los sujetos sometidos a formas peculiares de explotación, opresión y marginación quienes, al recrear sus historias e identidades particulares, realizan la crítica a la modernidad y a su más valiosa promesa: el desarrollo y cómo, a pesar de las normas y de los pactos de poder que los excluyen o subordinan, esos sujetos han alcanzado logros enormes aunque todavía sean insuficientes. Todos coinciden en reivindicar su derecho a la diversidad y no se reconocen en la unicidad del sujeto histórico ni aceptan la existencia de nada con ese nombre. La crítica a la modernidad, en el fin del segundo milenio, se define por la diversidad frente a la exclusión y encuentra su sentido profundo tanto en la crítica a los sistemas formales de participación, llamando a la participación directa de los sujetos, diversos y complejos, en los asuntos comunes³.

Se pueden encontrar las primeras referencias al empoderamiento en el radicalismo negro americano de los años sesenta. También ha sido utilizado por los grupos de desarrollo comunitario en el Norte y en el Sur. Posteriormente fue identificado como un objetivo clave de las organizaciones feministas de base.

2. KABEER, Naila. "Empowerment from Below: Learning from the Grassroots", *Reversed realities: Gender, hierarchies in development thought*. Londres Verso, Londres, 1994.

3. LAGARDE, Marcela. *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Cuadernos inacabados nº 25. Ed. Horas y horas, Madrid, 1996, pp. 9-11.

Para Caroline Moser⁴, los orígenes del enfoque del empoderamiento se derivan menos de la investigación de las mujeres del Primer Mundo y más de los escritos feministas y la experiencia de las organizaciones de base de mujeres del Tercer Mundo. Este enfoque reconoce que el feminismo no es simplemente una importación occidental urbana de clase media reciente. Desde finales del XIX el feminismo del Tercer Mundo ha sido una fuerza importante de cambio, pero con una mayor participación de las mujeres en luchas nacionalistas y patrióticas, agitaciones de la clase trabajadora y rebeliones campesinas que en la formación de organizaciones de mujeres autónomas.

Aunque el enfoque del empoderamiento reconoce las desigualdades entre hombres y mujeres y sitúa los orígenes de la subordinación de las mujeres en la familia, también pone énfasis en el hecho de que las mujeres experimentan la opresión de manera diferente de acuerdo a su raza, clase, historia colonial y posición actual en el orden económico internacional. Por lo tanto, sugiere que las mujeres deben desafiar simultáneamente estructuras y situaciones opresivas a diferentes niveles.

Además, la estrategia del empoderamiento cuestiona uno de los supuestos fundamentales sobre la interrelación entre poder y desarrollo implícito en los enfoques previos. *Aunque reconoce la importancia de que las mujeres aumenten su poder, identifica éste menos en términos de dominación sobre otros (con el supuesto implícito de que una ganancia para las mujeres supone una pérdida para los hombres) y más en términos de la capacidad de las mujeres de incrementar su propia auto-confianza en la vida e influir en la dirección del cambio, mediante la habilidad de ganar control sobre recursos materiales y no materiales fundamentales*⁵. Pone bastante menos énfasis en elevar el "status" de las mujeres en relación a los hombres y más en la adquisición de poder por parte de las mujeres a través de su redistribución entre sociedades y al interior de cada una de ellas. También cuestiona que el desarrollo necesariamente ayuda a todos los hombres y que las mujeres quieren ser "integradas" dentro de la corriente principal del diseño occidental de desarrollo, en el cual no tienen la oportunidad de definir el tipo de sociedad que desean.

Esta transformación en la concepción de las relaciones de poder desde el enfoque del empoderamiento es escasamente atendida desde las instancias que perpetúan la concepción histórica de la dominación. Dice Marcela Lagarde:

4. MOSER, Caroline. "La planificación de Género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género". GUZMÁN, V., P. PORTOCARRERO y V. VARGAS (eds.) 1991 *Una nueva lectura: Género en el Desarrollo*. Flora Tristán Ediciones, Lima, Perú, 1991.

5. MOSER, C. Op. cit., p. 107.

Cuando los planteamientos de género tocan aspectos del poder, la escucha binaria (es decir, donde sólo caben dos alternativas inmutables) convierte las propuestas en actos de subversión, como si las mujeres se propusieran dar la vuelta al mundo y construir un mundo de dominio de las mujeres sobre los hombres. Entenderlo así supone aislar las propuestas, desenmarcándolas del discurso de género e inscribirlas en el viejo orden simbólico, del cual muchas personas, hombres y mujeres comprometidos con unas relaciones de género más igualitarias, se afanan por salir⁶.

El concepto de empoderamiento está claramente vinculado a la noción de poder y su reverso: la falta o ausencia de poder. Pero mientras que los primeros análisis tendían a enfocarse en la falta de poder (de los pobres, de las mujeres, de las minorías étnicas), se ha dado un paso más allá de esta expresión a causa de sus connotaciones estáticas. Es decir, la falta de poder sugiere una total ausencia de poder mientras que en realidad incluso los que parecen tener muy poco poder todavía son capaces de resistir, subvertir e incluso transformar sus condiciones de vida. El enfoque se ha desplazado, por tanto, a los aspectos más procesuales del empoderamiento y el desempoderamiento. Pero es necesario determinar lo que significa poder y por tanto empoderamiento en relación con género.

En el libro de Lukes, *Power: A Radical View* (1974) encontramos diferentes interpretaciones que aparecen generalmente en la literatura de las Ciencias Sociales sobre el significado de poder. *El poder frente (power to)*, se define como la capacidad interpersonal de tomar decisiones o, dicho de otro modo, como la capacidad de hacer prevalecer las decisiones sobre los otros. Esta visión liberal de análisis parte de la existencia de un conflicto observable (tiene que haberse identificado el conflicto para ubicar la prevalencia de unas decisiones sobre otras). Esta noción de poder ha ocupado mucho espacio en la literatura de Mujeres y Desarrollo.

Es evidente su aplicación, por ejemplo, para medir la frecuencia estadística en la cual mujeres y hombres toman decisiones en diferentes áreas del hogar y para demostrar que las mujeres pueden ejercer un mayor poder en la toma de decisiones cuando tienen acceso al ingreso. Estos descubrimientos se han utilizado para promover un mayor acceso de las mujeres a los recursos del desarrollo. En la práctica, sin embargo, cuando se han llevado a cabo proyectos de generación de ingresos para mujeres, pocos han transformado su posición dentro del hogar.

6. Op. cit., p. 37.

Un problema de este planteamiento en términos de toma de decisiones individual es su incapacidad para tener en cuenta los aspectos situados fuera del proceso observable de toma de decisiones. Un punto de vista más amplio del poder se enfoca no sólo en la adopción de decisiones, sino también en la exclusión de algunos temas de la agenda de toma de decisiones, es decir, de aquéllos que han sido suprimidos del ámbito de lo "decidible". Desde esta perspectiva, el poder no es sólo la capacidad de algunos actores para iniciar, decidir y vetar decisiones, sino también su capacidad para preservar temas del ámbito de la toma de decisiones ("sobre este tema no se decide, este tema no se aborda"), de modo que se excluyen determinados temas del conflicto observable. Se trata éste del *poder sobre* (*power over*).

Donde no hay conflicto evidente, la presunción es que prevalece el consenso, es decir, que el poder y el conflicto están necesariamente ligados. El *poder sobre* pone de manifiesto, sin embargo, que existen procedimientos implícitamente aceptados e indisputados dentro de las instituciones que, delimitando los temas decidibles de los temas no decidibles, sistemática y rutinariamente benefician a algunos individuos y grupos a expensas de otros. Esta concepción del poder desplaza el acento del ejercicio interpersonal a su base institucionalizada y se acerca más a la concepción del poder que se desprende del análisis de las relaciones de género. Por ejemplo, respecto de la división del trabajo en el hogar, la asignación de responsabilidades domésticas a las mujeres está tan sólidamente institucionalizada en las normas y prácticas del hogar que aparece como no negociable. Lo mismo ocurre con las políticas públicas relativas a la inviolabilidad de la esfera doméstica. La simbología que asigna a las mujeres la preservación del refugio privado y personal de la familia, proporciona la justificación normativa para la inacción política o la perpetuación de las preferencias políticas masculinas. Las "no decisiones" en esta amplia esfera de la sociedad han sido a veces más fuertes que en ninguna otra esfera política.

El poder masculino también opera a través de la lógica organizativa de las instituciones públicas que, favoreciendo a algunos actores, cuerpos y capacidades sobre otros, están típicamente constituidos como jerarquías de clase y género. La conformidad con estas prácticas y jerarquías es más segura y trae recompensas más tangibles. Así, por ejemplo, según GOETZ, para muchas de las mujeres que tienen experiencia en altos cargos de las organizaciones burocráticas, su éxito depende y es expresión de su habilidad para conformarse (adaptarse) a las estructuras organizativas y a las culturas predominantes tomando las características de los hombres en su aspecto, comportamiento, estilo de gestión y, más importante, en su capacidad para minimizar

las demandas de su casa... como una minoría en la mayor parte de las organizaciones, las mujeres tienen muy poco interés en cambiar las prácticas dominantes debido a la precariedad de sus posiciones individuales de carrera y su efectivo "estatuto minoritario", lo que refuerza su necesidad de conformarse a ellas.

Pero los conflictos de intereses pueden suprimirse no sólo de la agenda de toma de decisiones, sino también de la conciencia de las distintas partes implicadas. Se trata del *poder interior* (*power within*), referido a aspectos subjetivos. Es el poder de determinar la percepción o no percepción de intereses por parte de determinados actores. Esta forma de poder evita conflictos entre los grupos dominantes y subordinados, saltándose deseos, necesidades y preferencias de manera que ambos aceptan su rol en el orden existente, además, porque no pueden ver o imaginar alternativas o porque lo evalúan como perfectamente ordenado o beneficioso. Las relaciones de poder pueden aparecer tan seguras y bien establecidas que ambos grupos, dominante y subordinado, son incapaces de conocer sus implicaciones opresivas e incapaces de imaginar formas alternativas de ser y hacer.

El poder de adentro no puede darse, sino que tiene que ser autogenerado. La perspectiva de género pone el acento en esta concepción del poder, como algo más penetrante y más embebido socialmente que el enfoque convencional o en la toma de decisiones individual puede sugerir. El poder se encuentra no sólo en la capacidad de los hombres para movilizar recursos materiales de diversa naturaleza para promover sus intereses individuales y de género, sino también en su capacidad para construir "las reglas del juego" de manera que se disfracen las operaciones de ese poder y se construya la ilusión del consenso y la complementariedad. De este modo, los fines de las mujeres se pasan por alto fácilmente en los sistemas sociales, que les deniegan el acceso a los privilegios sociales, a la autoridad y a la estima otorgada por los hombres de una forma equivalente.

1.2. La determinación de las necesidades e intereses de las mujeres

La naturaleza multidimensional del poder sugiere que las estrategias del empoderamiento de las mujeres deben contruirse sobre el poder de adentro como un elemento necesario para promover su habilidad para controlar los recursos, determinar agendas y tomar decisiones. Naila Kabeer expone las importantes dificultades que se encuentra respecto de las Agencias y burocracias para adoptar un enfoque del empoderamiento en sus múltiples dimensiones. Así, la identificación de necesidades no aparece como un proceso neutro sino que depende la "política de interpretación de necesidades" de cada organización.

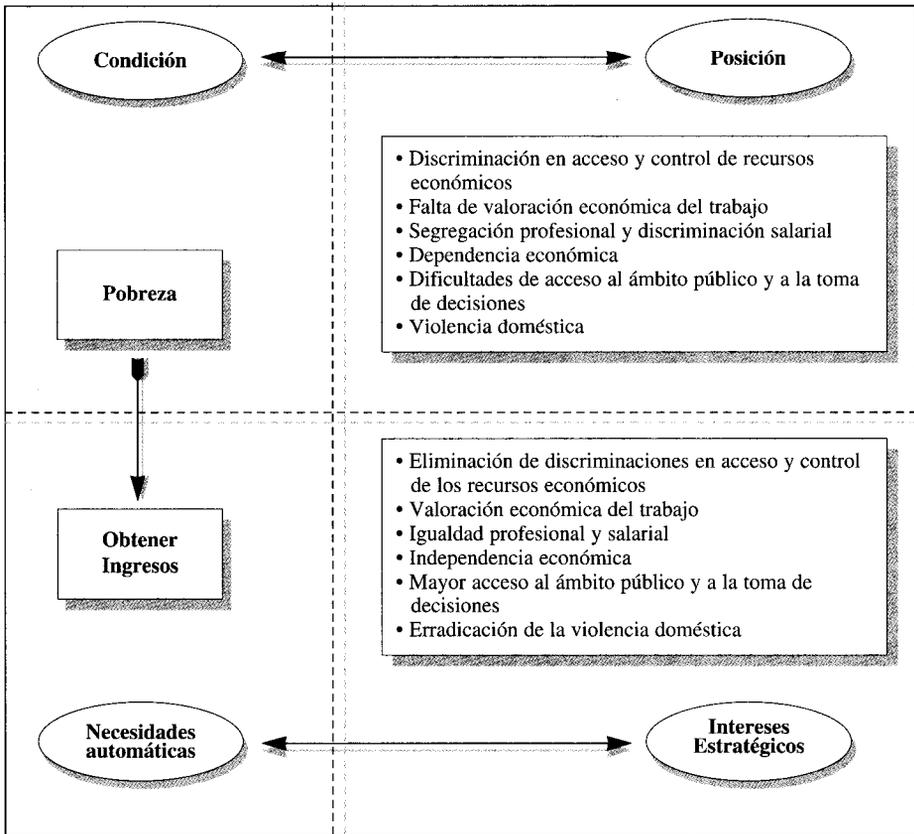
Se pueden producir implicaciones de desempoderamiento en los enfoques *top-down* para la erradicación de la pobreza. La experiencia muestra cómo los responsables de las políticas han tendido a priorizar las necesidades de los hombres sobre las de las mujeres y raramente se sabe lo que éstas necesitan. Además, las necesidades y prioridades de las mujeres son subsumidas y, por tanto, olvidadas, dentro de la colectividad del hogar o, cuando se identifican separadamente, tienden a caer en la categoría de necesidades prácticas de género de las mujeres como madres, esposas y cuidadoras dentro de la familia. Algunas experiencias innovadoras de las ONG han puesto de manifiesto que cuando se crea un espacio para que se escuchen las propias voces de las mujeres, a través de procesos participativos de identificación de necesidades o mediante prácticas organizativas que fomenten la participación traspasando o cambiando la agenda decidible, pueden salir a la luz un conjunto diferente de necesidades. Cuando las organizaciones son capaces de proveer tales espacios, pueden contribuir a transformar los estereotipos convencionales sobre necesidades de género, a hacer visibles las hasta ahora escondidas categorías de necesidades de las mujeres y a poner de manifiesto las interconexiones entre diferentes aspectos de las vidas de las mujeres.

El proceso de empoderamiento busca, por tanto, ampliando los espacios a través de los cuales las mujeres puedan expresar sus propios intereses y necesidades, mejorar no sólo la *condición*⁷ sino también la *posición*⁸ de las mujeres en las relaciones de género. Así, por ejemplo, más allá de los síntomas inmediatos de la pobreza en las condiciones concretas de vida (falta de ingresos, vivienda, alimentación, etc.), la estrategia del empoderamiento busca transformar las causas que impiden el acceso a las oportunidades para superar la situación de pobreza, ancladas en la desigual posición de las mujeres en las relaciones de género, en un contexto determinado.

La condición y posición de hombres y mujeres en el desarrollo están íntimamente relacionadas y se refuerzan. La posición explica la condición y, al tiempo, las condiciones de vida que contribuyen a mantener las desigualdades en la posición relativa de hombres y mujeres. Promover el empoderamiento de las mujeres implica, por tanto, enfocar no sólo las necesidades prácticas sino también las estratégicas de forma interrelacionada. Algunos ejemplos en este

7. La *condición* de las mujeres se refiere a sus condiciones concretas de vida, a sus condiciones materiales y su esfera de experiencia inmediata, expresada en función del trabajo que realiza, el lugar en que vive, sus necesidades y las de las personas que conforman su hogar.

8. La *posición* se refiere a la desigual ubicación social, política, económica y cultural de las mujeres respecto de los hombres en un contexto determinado. La posición general de las mujeres se manifiesta como *subordinada* en las *relaciones de género*.



sentido pueden ser: cursos de capacitación en actividades tradicionales de las mujeres que incorporan paralelamente el debate sobre los derechos de las mujeres. En una experiencia en la India, la necesidad de vivienda llevó al cuestionamiento de la discriminación de las mujeres sobre acceso a la propiedad, la herencia etc. En definitiva, se trata de proyectos que sean capaces de relacionar los problemas prácticos de las mujeres con sus causas estructurales derivadas de su situación de subordinación y falta de poder.

La falta de valoración y la ausencia de representación de intereses, puntos de vista y necesidades de las mujeres repercute directamente en una adecuada identificación de sus problemas en relación al desarrollo. Son mucho más aceptables los proyectos dirigidos a atender necesidades prácticas de las mujeres, es decir, las que se derivan de sus condiciones concretas de vida, normalmente ligadas a su rol reproductivo y al bienestar de sus familias: alimentación, vivienda, agua, ya que no cuestionan los roles tradicionales de hombres y mujeres, ni su posición relativa. Cuando este tipo de proyectos,

dirigidos exclusivamente a las mujeres, no toman en consideración las relaciones entre los géneros, ni los obstáculos institucionalizados que pueden estar perpetuando las desigualdades, se da lo que Marcela Lagarde⁹ ha denominado “enfoque aséptico de género”, que no enfrenta las causas que están al origen de esa desigualdad estructural de las mujeres.

1.3. La participación

Un aspecto central del empoderamiento es la participación de las mujeres en la determinación de necesidades, así como en los distintos espacios de poder que se generan en torno a las políticas, programas y proyectos de desarrollo. Son las propias mujeres las que han de determinar cuáles son sus necesidades y esto sólo es posible mediante la generación de un espacio a través del cual puedan articularlas, lo que no siempre se identifica y apoya. En muchas ocasiones no se integran sus puntos de vista porque se considera imposible; las propias mujeres no los verbalizan, o no es posible acceder a ellas, o no se encuentran, o no se puede trabajar con ellas, o no están presentes en los espacios previstos de la intervención. Se trata esta de una lectura muy limitada. Las mujeres, al igual que cualquier grupo de menor influencia en la comunidad, tienen puntos de vista, necesidades e intereses propios, aunque tengan obstáculos de muy distinta naturaleza para expresarlos. Precisamente, las intervenciones de desarrollo han de identificar esos obstáculos y las oportunidades para superarlos, en términos de tiempo, espacios y organización.

En ocasiones los expertos esgrimen que la intervención no es pertinente si las propias mujeres no quieren cambiar su condición o posición en un contexto determinado y que, un cambio en la percepción por parte de las mujeres de sus necesidades o intereses, puede constituir un intrusionismo intolerable en su propia cultura. Esta lectura niega la existencia y pertinencia de los procesos de toma de conciencia y autoconfianza de los grupos marginalizados para hacer oír sus voces y comporta una visión monolítica, inmóvil y exenta de relaciones de poder de las culturas, que contribuye al desempoderamiento de las mujeres.

Es fundamental identificar metodologías adecuadas para determinar necesidades de género y comprender los factores que pueden influir para que pueda entablarse un diálogo con todas las partes implicadas en la intervención de desarrollo. Las técnicas participativas se consideran las más idóneas para definir, desde las propias percepciones de los beneficiarios, sus problemas

9. p. cit., p. 24.

e inquietudes. Sin embargo, como explica Naila Kabeer¹⁰, a veces la pretensión populista de “dar voz” a las percepciones de la población local y la asunción implícita de que dichas percepciones son necesariamente verdades absolutas, lleva a resultados absurdos. Así, por ejemplo, la influencia de los condicionamientos sociales en la conformación de las “opciones” de las mujeres, pueden llegar a aceptar resignadamente, e incluso promover activamente, una distribución de los recursos discriminatoria con ellas mismas y con sus hijas. Y es que no resulta prudente asumir que las mujeres excluidas de las visiones globales y del discurso masculino dominantes pueden expresar, o expresarán, espontáneamente sus prioridades, como, por ejemplo, la Evaluación Rural Participativa (ERP) asume.

En realidad, las metodologías participativas son tan sensibles o insensibles al género como quien las practica, dice Naila Kabeer. En la actualidad, los sesgos de género de muchos profesionales de la ERP están ocultos tras la propia retórica populista del discurso de la ERP, un disfraz no fácilmente disponible para los investigadores que usan técnicas cuantitativas más tradicionales. Sin embargo, descalificar completamente los métodos participativos de evaluación conlleva el peligro de reforzar el “mutismo” de las mujeres dentro de sus comunidades, así como denegarles la palabra por segunda vez. Las técnicas participativas que nos obligan (a “nosotros”) a escucharlas (a “ellas”) y que tienen en cuenta las diferentes formas que las desigualdades de género y de poder adoptan en distintos contextos tienen una importancia crítica para desafiar las asunciones, prejuicios y sesgos que forman parte de todo nuestro bagaje cultural y disciplinario. Permitir a las mujeres hablar en nombre propio sobre sus propias prioridades y vidas, no sólo ayudará a sacarlas de su condición de eternas víctimas enmudecidas, sino que además tiene implicaciones muy prácticas para el empoderamiento¹¹.

Además, es fundamental poner de manifiesto los términos de la participación de los distintos grupos involucrados. Puede haber muy distintos grados y calidades en la participación de hombres y de mujeres. Sólo algunos espacios e iniciativas permiten realmente la implicación de las mujeres y su reconocimiento como agentes de su propio desarrollo¹².

A ello hay que sumar, en coherencia con la perspectiva de género en el desarrollo, que el proceso de empoderamiento también involucra a los hombres.

10. “Acción productiva, bienestar y desigualdad. Reflexiones sobre las dimensiones de género de la pobreza”, LÓPEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa. *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*. IUDC/UCM-La Catarata. Madrid, 1999, p. 128

11. Op. cit, pp. 128-129

12. Sobre este tema se puede consultar el epígrafe relativo a la calidad de la participación del artículo de Beatriz Sierra en este mismo número.

Los hombres deben asociarse también a ese proceso de cambio. Es importante discernir las posibles implicaciones del empoderamiento para mujeres y hombres y los efectos potenciales sobre sus actitudes y actuaciones. Por ello, no deberíamos olvidar que la identidad de género masculina, si bien tiene asignada una posición más ventajosa respecto de la femenina, también tiene sus propias limitaciones. Como hemos visto, el empoderamiento no debe concebirse como un juego de suma cero donde las ganancias de las mujeres automáticamente implican pérdidas para los hombres. Hay ganancias del empoderamiento de las mujeres para la sociedad y para los hombres que hay que identificar y difundir.

1.4. El papel de las Organizaciones No Gubernamentales

La transformación de las estructuras de dominación se aborda de manera amplia por la estrategia del empoderamiento respecto de los medios previstos para ello: por ejemplo, son esenciales cambios en la ley, códigos civiles, sistemas de derecho a la propiedad, control sobre el cuerpo de las mujeres, códigos laborales e instituciones sociales legales que suscriben el control y privilegio masculino. Pero el reconocimiento de las limitaciones de la legislación gubernamental de arriba hacia abajo para satisfacer las necesidades estratégicas de género en forma real y no sólo potencial, ha llevado a quienes se adhieren a este enfoque que sus estrategias no serán aplicadas sin el esfuerzo sostenido y sistemático de las organizaciones de mujeres y grupos afines. De ahí la importancia del papel de estos actores sociales desde la perspectiva del empoderamiento.

Se sostiene que las ONG son espacios más idóneos que los gobiernos para promover el empoderamiento en la medida en que tales organizaciones van más allá de los cambios formales en la legislación o en las políticas, pudiendo jugar un papel clave por la importancia que otorgan a la toma de conciencia por las mujeres de su propia situación, al desarrollo de sus capacidades y a la defensa colectiva de sus intereses. Sin embargo, conviene tener presente que no todas las ONG otorgan importancia a estos aspectos ni cuentan con las actitudes y aptitudes necesarias para integrar los planteamientos de género en su práctica organizativa. Las organizaciones femeninas y mixtas también tienen debilidades y es importante diferenciarlas y comprender sus puntos fuertes y limitaciones en este proceso. Las organizaciones de mujeres del Tercer Mundo van desde aquéllas cuyo propósito es la acción política directa, pasando por las que intercambian investigación e información, hasta las organizaciones tradicionales asistencialistas con su sesgo de clase y su cultura patriarcal, que ofrecen un limitado campo de acción para la participación. Es, por tanto, necesario diferenciar aquellas organizaciones que son verdaderos espacios de participación de las que funcionan como meras ejecutoras de políticas de bienestar.

Las Organizaciones No Gubernamentales deberán enfrentar una serie de desafíos para ser capaces de contribuir al proceso de empoderamiento de las mujeres. Entre otros, deben dotarse de aptitudes específicas en este ámbito, examinar sus propias culturas y estructuras de trabajo, integrar el diálogo sobre las cuestiones de género con sus contrapartes e integrar la perspectiva de género como objetivo estratégico del desarrollo superando los planteamientos de “mujeres en el desarrollo”. Deberán reflexionar también sobre la calidad de la participación de las personas involucradas en los proyectos: cualquier incremento de la participación no conduce automáticamente a unas relaciones más equitativas entre hombres y mujeres. Implicar a más mujeres como beneficiarias puede no servir para corregir las desigualdades mientras no se aborden las cuestiones de poder y no se involucre en pie de igualdad a hombres y mujeres en el proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, la experiencia ha mostrado cómo la falta de autonomía del movimiento de mujeres en muchos países del Tercer Mundo ha determinado la precariedad de los espacios de poder conseguidos a través de la participación de las mujeres en las revueltas campesinas o en las luchas de liberación nacional, espacios que no se han mantenido cuando una vez finalizados los conflictos.

2. La estrategia del *mainstreaming* (integración en la “corriente principal”)

2.1. Significado y alcance de la integración

Esta propuesta, al igual que la del empoderamiento, surge de la experiencia de desarrollo de las décadas anteriores. En la práctica, los esfuerzos para incorporar a las mujeres o integrar la perspectiva de género a menudo ha tomado la forma de proyectos específicos para mujeres o “componentes de mujer” en proyectos más amplios. Sin embargo, aunque algunos proyectos específicos dirigidos a mujeres han sido innovadores y catalíticos, la mayor parte de ellos han sido de pequeña escala y han tenido efectos limitados más allá de las pocas mujeres involucradas directamente en ellos. Los “componentes de mujer” en proyectos más amplios han tenido a menudo una relación muy pequeña con los principales contenidos de los proyectos y una asignación muy pequeña de recursos en relación a los destinados globalmente a los proyectos. En definitiva, estas iniciativas han tenido poco éxito en evitar que se pasara por alto a las mujeres en la asignación de los recursos y respecto de las oportunidades más importantes de desarrollo.

De ahí la necesidad de reconducir estos temas a un nivel más alto o amplio, ya que la realización de proyectos de mujeres o con “componentes de mujer” tuvieron un impacto limitado en su posición e incluso menor en el proceso económico y social que estructura las desigualdades de género. Las políticas, las prácticas institucionales y el proceso de planificación se identifican ahora como objetivos clave para la integración de la perspectiva de género en razón de su mayor impacto sobre las condiciones que determinan el funcionamiento de las comunidades, los hogares y los individuos.

Las mujeres del Sur, además, que fueron destinatarias de esos esfuerzos para mejorar su posición, pusieron de manifiesto que el tema no es tanto la participación de las mujeres sino los términos de su participación, como hemos visto al abordar la estrategia del empoderamiento. Argumentaron que las mujeres ya estaban integradas en la sociedad y la economía, y que su trabajo (incluido el trabajo doméstico y voluntario) era crítico para sostener la economía. Un incremento de la participación en un proceso desigual de desarrollo no era, por tanto, un medio eficaz para conseguir un cambio real en la posición de las mujeres, particularmente cuando las mujeres tienen tan poca influencia en las opciones y dirección del desarrollo que se persigue en los niveles nacionales y locales. La propuesta, por tanto, no es la integración de las mujeres dejando intactas las estructuras que reproducen las desigualdades de género, sino más bien, un proceso de integración que genera cambios en las estructuras de poder, haciendo posible que las mujeres evalúen colectivamente su situación y expresen sus prioridades y puntos de vista, es decir, reforzando la voz pública de las mujeres e incrementando su participación e influencia en la toma de decisiones sociales, económicas y políticas, y en la propia conformación del modelo de desarrollo que les toca vivir.

De este modo, *mainstreaming* se formula como una estrategia que sitúa las cuestiones sobre igualdad entre los géneros en el centro de las decisiones políticas más importantes, de las estructuras institucionales y de la asignación de recursos más relevantes, incluyendo los puntos de vista y prioridades de hombres y mujeres en la toma de decisiones sobre los procesos y objetivos de desarrollo.

De acuerdo con estos planteamientos, la estrategia de *mainstreaming* se plasmó en la Conferencia de Pekín (1995), partiendo de la necesidad de influir todas las metodologías, análisis, políticas y planificación desde una perspectiva de género.

(...) los gobiernos y otros actores debe promover una política activa y visible de integración de la perspectiva de género en todas las políticas

y programas y para ello, antes de que se adopten las decisiones, debe hacerse un análisis de los efectos sobre las mujeres y los hombres, respectivamente.

La Unión Europea ha hecho suyo este principio adoptado en la Conferencia de Pekín, según el cual es necesario fomentar la igualdad entre hombres y mujeres en todas las acciones y las políticas y en todos los niveles¹³. De lo que se trata es de no limitar los esfuerzos de promoción de la igualdad a la ejecución de medidas específicas en favor de las mujeres, sino de *movilizar explícitamente* (con vistas a la igualdad) todas las acciones y políticas generales, *teniendo en cuenta activa y visiblemente* en el diseño de las mismas sus posibles efectos sobre las situaciones respectivas de los hombres y de las mujeres (*perspectiva de género*). Para ello es necesario analizar sistemáticamente esas acciones y políticas y tener en cuenta, al definir las y aplicarlas, esos posibles efectos: por ejemplo, las políticas de desarrollo, la organización del trabajo, las opciones en materia de transportes o la definición de los horarios escolares, etc., pueden tener efectos diferenciales significativos en la situación de los hombres y de las mujeres, en consecuencia, para contribuir en mayor medida a la igualdad entre los hombres y las mujeres, es preciso tener en cuenta dichos efectos.

En el ámbito específico de la cooperación para el desarrollo, la Unión Europea adoptó una Resolución en 1995¹⁴ para la integración del enfoque de género en la concepción, formulación y puesta en marcha de todas las políticas y acciones de desarrollo, así como en el seguimiento y la evaluación y un Reglamento de 22 de diciembre de 1998, sobre la integración de las cuestiones de género en la cooperación para el desarrollo¹⁵, en los cuales se refleja la necesidad de ampliar el objetivo de igualdad entre los géneros a los distintos ámbitos y dimensiones del desarrollo, sin dejar, sin embargo, de lado, las acciones específicas, como estrategias complementarias para promover la mejora en la posición de las mujeres en el desarrollo.

Asimismo, en las Directrices del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE de 1998¹⁶, la idea de integración aparece como uno de los conceptos clave que articulan todas las propuestas encaminadas a contribuir al objetivo de igualdad entre los géneros. Las nuevas Directrices sustituyen las adoptadas

13. Comunicación de la COMISIÓN. "Integrar la Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias". 21.02.1996. COM (96) 67 final

14. Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea sobre la integración del enfoque de género en la cooperación para el desarrollo, de 20 de diciembre de 1995.

15. Reglamento (CE) N° 2836/98 del Consejo. DOCE N° L 354/5 de 30.12.98.

16. Traducidas al castellano por el Ministerio de Asuntos Exteriores, op. cit. Nota 1.

en 1989 sobre la participación de las mujeres en el desarrollo, dando paso a la igualdad entre los hombres y las mujeres como objetivo estratégico de desarrollo, lo que implica el desplazamiento de la atención sobre las mujeres consideradas aisladamente, a un enfoque más integrado donde la igualdad entre los géneros se comprende como problema social global que hombres y mujeres han de enfrentar concertadamente.

El amplio espacio otorgado en las directrices a la adopción de un enfoque de género integrado responde al objetivo de influir en la elaboración de las políticas, los métodos de planificación y evaluación, las estructuras institucionales y los procedimientos de toma de decisión. Por ello, y como puede comprobarse a lo largo de los capítulos, el enfoque integrado se concreta más allá de la retórica general, tanto en las modalidades de cooperación fuera de proyecto, como en la organización y procedimientos internos de los donantes, en todos los mecanismos de supervisión del CAD y respecto de los diferentes objetivos y dimensiones clave del desarrollo. El CAD no propone, sin embargo, que se dejen de lado las acciones específicas dirigidas expresamente a las mujeres, que habrán de ser complementarias a la integración. Y sugiere incluso que se lleven a cabo iniciativas complementarias centradas en los hombres, que puedan favorecer la igualdad.

Las Directrices muestran también, en el capítulo VII, la relación entre el objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres y los temas fundamentales de la agenda para el desarrollo en el marco de la nueva estrategia de cooperación para el siglo XXI: democratización, derechos humanos, conflictos, pobreza, desarrollo económico, educación, salud y sostenibilidad medioambiental. Se afirma cómo el objetivo de igualdad debe formar parte de la definición de otros objetivos de desarrollo y las consecuencias que conlleva la integración de la igualdad entre mujeres y hombres en cada uno de esos ámbitos, realizando propuestas para posibles modalidades de programación. También demuestra la necesidad de un enfoque de igualdad entre los hombres y las mujeres como factor esencial para lograr los otros objetivos de desarrollo, además de ser un objetivo independiente.

La integración (*mainstreaming*) aparece, por tanto, como una estrategia frente a la marginalización de los intereses y necesidades de las mujeres en las intervenciones de desarrollo, lo que debe implicar mucho más que un proceso de añadido de ciertos aspectos correctores a la planificación en el desarrollo para *incorporar* las desigualdades entre los géneros. Implica un proceso de *transformación*, por el cual, no puede quedar intacta la filosofía del desarrollo y la cooperación internacional. La integración ha de generar

cambios y adaptaciones también respecto de la agenda de desarrollo y de las herramientas y métodos de planificación *ya existentes*. En definitiva, no es un cambio accesorio lo que se requiere, no se trata de sumar cuestiones a las ya existentes, sino más bien, de repensarlas y transformarlas. Así, la estrategia busca una transformación de las instituciones y políticas: no sólo incorporar a más mujeres a los procesos y programas existentes, sino llevar a cabo reformas para asegurar que reflejen las visiones, intereses y necesidades de las mujeres y apoyen una mayor igualdad en las relaciones de género. Por ejemplo, una estrategia de integración implica más que una iniciativa para incrementar el número de niñas que acceden a la escuela primaria. Implica esfuerzos para asegurar que las autoridades educativas tengan la capacidad de desarrollar y aplicar iniciativas que promuevan la igualdad de las oportunidades educativas, que estén capacitadas con herramientas analíticas e investigación de base para adoptar una política y un programa de desarrollo apropiados, incluyendo la capacidad para desarrollar iniciativas que aborden las disparidades existentes en el acceso a la educación y desarrollar currícula que reflejen y promuevan los objetivos de igualdad entre los géneros.

Las propuestas que se incluyen a continuación están extraídas de un trabajo de reflexión sobre el *mainstreaming* para las agencias de cooperación realizado en el marco de la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (SIDA)¹⁷

2.2. Las áreas y sectores de la integración

Se pueden identificar tres ámbitos en los cuales es aplicable la estrategia del *mainstreaming* para las agencias de cooperación:

1. La propia Agencia, incluyendo la formulación de políticas, los recursos humanos y las estructuras administrativas, los procedimientos y la cultura organizativa
2. El programa de cooperación para el desarrollo: producto de la iniciativa conjunta negociada entre la organización donante y el gobierno nacional u otras organizaciones no gubernamentales
3. El propio país en desarrollo: las políticas gubernamentales, las estructuras y programas y la economía, cultura y sociedad del país.

A veces las estrategias y evaluaciones muestran una tendencia a pasar por alto alguno de estos ámbitos, sobre todo respecto de los cambios necesarios en el

17. SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY. *Mainstreaming: A Strategy for Achieving Equality between Women and Men. A Think Piece*. Julio, 1996

propio país con el que se coopera. Los esfuerzos de algunas agencias de cooperación se han enfocado en sus propios mecanismos internos y en la integración de la perspectiva de género en sus programas. En otros, ni siquiera se han tenido en cuenta los cambios requeridos en la propia agencia de cooperación. Aunque todos son importantes, los cambios en una agencia y sus programas son pasos previos para apoyar la igualdad entre los géneros en los países en desarrollo y no son fines en sí mismos.

La situación de las mujeres en un país concreto puede estar determinada por múltiples factores que están fuera de la influencia de la organización de cooperación para el desarrollo. Sin embargo, las agencias pueden apoyar el movimiento hacia la igualdad entre los géneros en los países en desarrollo y asegurar que todos sus programas e iniciativas promuevan ampliamente los objetivos de igualdad entre los géneros.

En un nivel más amplio, estas acciones incluyen las decisiones sobre los sectores de inversión más importantes que son negociados con los gobiernos de los países en desarrollo. La facilidad y la pertinencia de la integración serán más evidentes para las políticas y acciones que atañen directamente la vida de los hombres y las mujeres, tales como las políticas sociales, de educación, de formación profesional, culturales, etc. Otras políticas presentan aparentemente vínculos menos directos con la vida de los hombres y de las mujeres, por ejemplo, las políticas de ciencia y tecnología, de transportes, económicas, etc. Para estas políticas y las personas que son responsables de ellas, la integración de la igualdad entre los géneros corre el riesgo de no parecer pertinente, muy alejada de las preocupaciones y prioridades a alcanzar.

Con la decisión de trabajar en sectores “duros”, como por ejemplo energía hidroeléctrica, ferrocarriles o construcciones aeroportuarias, una agencia puede excluir la posibilidad de invertir en sectores que ofrecen mayor potencial para influir en los temas de igualdad entre los géneros, como aquéllos en los que existe un enfoque más explícito en el desarrollo humano. Las agencias de desarrollo también pueden crear oportunidades dentro de sectores y programas particulares para abordar las disparidades de género. Una estrategia de *mainstreaming* puede también asegurar la influencia de los objetivos de igualdad entre los géneros en otras áreas políticas (lucha contra la pobreza, desarrollo participativo, sostenibilidad medioambiental, etc.), la gestión del ciclo del proyecto, los procedimientos y la capacitación del personal.

Respecto de las personas implicadas, es fundamental identificar sus actitudes y valores respecto de la dimensión de la igualdad entre los géneros. Cuanto más alejada de los temas de igualdad sea el área en que trabajan, mayores

probabilidades existirán de encontrar resistencias en un proceso de integración de la igualdad entre los géneros. Los frenos posibles son numerosos, por ejemplo, los estereotipos sexuales habituales, el desconocimiento de los problemas, las resistencias al cambio, las resistencias a la redistribución del poder que implica el *mainstreaming*, el carácter secundario de las problemáticas sociales en relación a las necesidades económicas o al desarrollo tecnológico, etc. La integración de la igualdad entre los géneros dependerá, por tanto, del nivel de apropiación personal de esta dimensión por las agencias y los países con los que se coopera.

2.3. Integración en la “corriente principal”

El concepto de *mainstreaming*, como reacción a la marginalización de las iniciativas de desarrollo dirigidas a las mujeres, remite a la integración de las cuestiones de igualdad entre los géneros en la “corriente principal” del desarrollo. ¿Cuál es esta corriente principal?. Podemos entenderla como el conjunto interrelacionado de ideas y principios predominantes de desarrollo y las organizaciones que toman decisiones sobre la asignación de recursos. Esta definición enfatiza en la interrelación entre el componente ideológico (la teorías clave, los paradigmas y las premisas o presunciones sobre el desarrollo) y el componente institucional (las organizaciones y personas que toman las decisiones clave). Las ideas y las prácticas de la “corriente principal” tienden a reflejar y reforzarse unas a otras. Son las ideas y las prácticas de la “corriente principal” las que determinan quién se beneficia de qué y proporciona una lógica para la asignación de los recursos sociales y las oportunidades.

Existen diferentes “corrientes principales”. Las organizaciones de mujeres de los países del Sur tratan de influir en la corriente principal de su propio país, es decir, en las directrices de desarrollo que siguen sus gobiernos, la distribución de los recursos a través de los programas económicos y sociales, los puntos de vista sobre los roles de género propugnados por las instituciones culturales y religiosas, las agendas de los grupos activistas políticos, las políticas salariales en el sector privado, etc. También centran su atención en el modo en que la corriente principal nacional se encuentra influida (positiva o negativamente para la igualdad entre los géneros) por la corriente principal internacional, incluyendo las prácticas comerciales, los enfoques del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial y las actividades de las agencias bilaterales de cooperación para el desarrollo.

Uno de los principales retos para el personal de las agencias de cooperación es cómo apoyar y complementar los esfuerzos de los activistas de los países contraparte para cambiar su corriente principal nacional de forma que refleje

los objetivos de igualdad entre los géneros. Pero, además, el personal que integra las agencias de cooperación para el desarrollo tiene otra corriente principal con la que contar: las teorías, presupuestos, políticas y prácticas de toma de decisiones y asignación de recursos dentro de su propia agencia. Ésta también está influida en alguna medida por la corriente principal internacional, que afecta su propia política comercial y las prioridades y métodos de la ayuda al desarrollo.

Un importante aspecto de este proceso es la creciente participación de mujeres en los procesos de toma de decisiones (formales e informales) sobre los valores sociales, las directrices del desarrollo y la asignación de recursos. Esto va más allá de la participación de mujeres en igual número como beneficiarias de las iniciativas actuales, a una forma de participación que posibilite a las mujeres del mismo modo que los hombres influir sobre la agenda global y las prioridades básicas.

Las mujeres serán parte de la “corriente principal” en la medida en que tengan un acceso equitativo a los recursos sociales, incluyendo los bienes valorados socialmente, las oportunidades y las recompensas (por ejemplo, reconocimiento y respeto, seguridad en el empleo, educación, salud, ocio y seguridad personal). Ello implica también la misma participación en la influencia sobre lo que se valora, en impulsar las direcciones y opciones del desarrollo y en la distribución de oportunidades.

2.4. Los intereses y puntos de vista de las mujeres

Por otro lado, es importante no olvidar que las mujeres no son un grupo homogéneo. Si bien las mujeres pueden compartir intereses comunes basados en su pertenencia al género femenino, la clase, la raza, la edad y la religión también determinan los intereses de las personas. Por tanto, es importante comprender que cuando las organizaciones de mujeres identifican prioridades, buscan eliminar todo tipo de subordinación, no sólo las desigualdades basadas en el género. Cuando las mujeres adoptan agendas de desarrollo proponen una diversidad de temas como la lucha contra la pobreza, el medio ambiente y la resolución de conflictos. Al mismo tiempo, los avances realizados para comprender y revertir las desigualdades de género, también proporcionan puntos de partida para abordar otros aspectos de las desigualdades.

Las vidas, experiencias, necesidades e intereses de las mujeres son complejos y acabar con la subordinación de las mujeres es un proyecto político multifacético y de largo alcance que tiene en su centro no sólo a las mujeres sino también a los hombres. Existen distintos motores de cambio y los programas de cooperación para el desarrollo pueden ser muy modestos en su impacto. Por

ejemplo, puede ser muy importante un verdadero proceso democrático que incluya a hombres y mujeres y un movimiento autónomo de mujeres que pueda facilitar la articulación de sus intereses y exija responsabilidades a los representantes oficiales para asegurar que las estrategias de *mainstreaming* sean aplicadas y efectivas.

El *mainstreaming* tiene, además, una dimensión técnica y una política. La importancia de las técnicas adecuadas es insoslayable. Para que tenga éxito, una estrategia de *mainstreaming* necesita datos contrastables, sólidas bases teóricas y gente con la habilidad necesaria para ubicar oportunidades e interpretar los requerimientos de igualdad entre los géneros de una diversidad de grupos. La dimensión política de la estrategia de *mainstreaming* es más difícil de definir. Va más allá de la promoción de las mujeres en puestos de toma de decisiones, ya que busca apoyar los esfuerzos colectivos de las mujeres para redefinir las mismas agendas de desarrollo (lo que denominábamos “poder sobre” al tratar del empoderamiento). Es necesario reconocer que se trata de un proceso político, en el que los cambios son complejos y se producen fuertes resistencias de distintas formas.

2.5. Integración e interferencias culturales

La igualdad entre los géneros se ha establecido firmemente como una prioridad internacional. No es sólo un objetivo de las agencias de cooperación para el desarrollo. Así, por ejemplo, muchos países en desarrollo han asumido compromisos en este ámbito; han adoptado políticas nacionales a favor de las mujeres, han ratificado la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) y han aprobado la Plataforma para la Acción de Pekín.

Se pueden identificar una gran diversidad de contrapartes dentro y fuera de los gobiernos comprometidos con el objetivo de igualdad entre los géneros. En los gobiernos existen oficinas o ministerios de asuntos de las mujeres, unidades de mujeres en distintos ministerios sectoriales y agencias, así como comités de mujeres juristas. Fuera de los gobiernos se encuentran muchas iniciativas que luchan por ganar legitimidad en el ámbito de la igualdad entre los géneros y que pueden fortalecerse mediante el reconocimiento de agencias de cooperación: defensores o defensoras de igualdad (individuos y organizaciones), centros de estudios de mujeres, organizaciones de base de mujeres, redes regionales, etc.

Todas las intervenciones de desarrollo tienen implicaciones culturales, tanto si conciernen el desarrollo participativo, como la redistribución de recursos

o la productividad agrícola. Es demasiado fácil ser “culturalmente cauto” cuando se trata de la posición de las mujeres en la sociedad o sobre la igualdad entre los géneros. ¿Por qué se habla de interferencia cultural respecto a los temas de mujeres y no respecto de los derechos humanos, la sostenibilidad medioambiental o la financiación de ONG?

La cultura no es monolítica ni estática, evoluciona constantemente en respuesta a diversas influencias, incluyendo las iniciativas de cooperación para el desarrollo. En todas las iniciativas de desarrollo, incluidas las relativas a la igualdad entre los géneros, es necesario identificar los condicionantes culturales y otras fuentes de resistencia. Una evaluación realista del margen de maniobra facilita la identificación de estrategias apropiadas para superar dichos obstáculos.

2.6. Integración y acciones e instituciones específicas

La formulación de la estrategia de integración tanto por parte de las agencias como en la reflexión académica llama la atención sobre la compatibilidad y, más aún, la complementariedad de la misma con las acciones específicas.

Aunque se han criticado muchos proyectos específicos por marginalizar a las mujeres o relegar su participación en actividades aisladas, las acciones específicas dirigidas a las mujeres tienen una función particular que desempeñar:

El análisis de género y el énfasis en el empoderamiento de las mujeres ha servido para poner de manifiesto el rol de los proyectos específicos dirigidos a las mujeres para promover la articulación de sus intereses y construir una base sólida para influir en la toma de decisiones sociales y económicas.

Las iniciativas específicas dirigidas a las mujeres no son incoherentes con la estrategia de la integración si comparten totalmente los objetivos de este tipo de estrategia. Por ejemplo, el apoyo a las organizaciones de mujeres autónomas que trabajan en niveles estratégicos, investigación, reforzamiento de la presión política y la defensa de derechos, la capacitación para el desarrollo y las redes sur-sur de organizaciones de mujeres. Estas iniciativas han reforzado las organizaciones de mujeres, quienes han verbalizado los intereses de las mujeres en el debate público y han proporcionado un impulso importante para el cambio en los niveles nacionales y locales. Las iniciativas dirigidas específicamente a las mujeres que son incoherentes con la estrategia de *mainstreaming* son los proyectos aislados de mujeres o “componentes de mujer” dentro de los proyectos que no

forman parte de una estrategia coherente enfocada hacia la igualdad entre los géneros.

Un segundo aspecto de esta cuestión se manifiesta porque mujeres y hombres ocupan esferas relativamente separadas en muchas sociedades (incluso en las sociedades occidentales). Por ejemplo, el trabajo doméstico, la industria textil, y las zonas de procesamiento para la exportación están dominadas por mujeres, mientras que los trabajadores del sector transporte o construcción tienden a ser hombres. En la agricultura las mujeres deben ganarse su sustento en diferentes cultivos o con ganado distinto que los hombres. Que estos patrones se mantengan firmemente, asignando espacios separados a cada género, y que estén acompañados por diferencias de poder y remuneración constituye en sí mismo un indicador de desigualdad. En muchos casos centrarse en un sector o actividad particular ha conducido a una intervención específica de género; muchas de las intervenciones han sido implícitamente específicas para los hombres. Muchas de las industrias y actividades asociadas a las mujeres han tenido una prioridad más baja y no han sido objetivo de los gobiernos y las agencias de cooperación para el desarrollo. Tratar de superar esta negligencia es un modo de equilibrar la distancia de género. Sin embargo, hacer un esfuerzo para centrarse en esos sectores no es suficiente (“separado pero igual” es una estrategia desacreditada). Estos esfuerzos deben acompañarse de medidas que aseguren que las mujeres también tengan acceso a los sectores provistos de mucho mejores recursos que han sido objeto de atención e inversiones hasta hoy.

En relación con las acciones específicas, se plantea también el sentido de mantener unidades específicas en las agencias de cooperación o institutos de la mujer en relación a los gobiernos nacionales, si de lo que se trata es de integrar las consideraciones de igualdad en las principales instituciones.

El proceso de integración en la “corriente principal” no ha sido todavía desarrollado suficiente ni adecuadamente. La igualdad entre los géneros no existe dentro de esas instituciones o en las sociedades en las cuales actúan. Este objetivo no se conseguirá sin esfuerzo, sin defenderlo y promoverlo y sin experiencia, conocimiento y capacitación. Por tanto, es imprescindible una unidad responsable que catalice y apoye los esfuerzos para la integración¹⁸.

18. El Parágrafo 201 de la Plataforma para la Acción de Pekín, establece lo siguiente: Los mecanismos nacionales para el avance de las mujeres son los organismos centrales de coordinación de políticas de los gobiernos. Su tarea principal es prestar apoyo en la integración del concepto de igualdad entre mujeres y hombres en todas las esferas de la política y a todos los niveles de gobierno. Para lograr un funcionamiento eficaz de los mecanismos nacionales es preciso que:

Sin embargo, esta lógica sólo tiene sentido cuando estas unidades o instituciones y su entorno institucional más amplio conciben y aceptan su rol catalizador. Una estrategia de integración en la corriente principal se encuentra en peligro cuando todas las cuestiones e iniciativas relativas a las mujeres son percibidas como pertenecientes a esa unidad o instituto. Claramente, la unidad de género de una agencia de cooperación para el desarrollo no puede gestionar la mitad del presupuesto de cooperación para el desarrollo o asumir la responsabilidad de asegurar que todos los programas hayan integrado la perspectiva de género. Del mismo modo, es absurdo actuar como si un instituto de la mujeres fuera un gobierno separado para mujeres.

3. Conclusiones

Frente a la tendencia a utilizar conceptos de forma retórica por parte de los organismos de cooperación, tales como *empoderamiento* y *mainstreaming*, vaciándoles de contenido, es necesario hacer un esfuerzo que vaya más allá, e incluya el sentido de transformación y cambio estructural que tales propuestas comportan en la concepción y práctica del desarrollo.

El enfoque del empoderamiento surge como una reacción a la incapacidad de las políticas de cooperación de mejorar la posición de las mujeres en el desarrollo y ha requerido introducir cambios en la concepción del poder que permitan enfocar las causas de este relegamiento. Así, desde esta perspectiva se ha llamado la atención sobre el poder de determinar los "temas decidibles", las propias prioridades e influir en la agenda de desarrollo a través del reforzamiento del *poder de adentro o interior*. Las organizaciones no pueden dar poder, pero pueden contribuir a crear las condiciones que permitan a las mujeres transformarse en agentes de su propia valorización y del reforzamiento de su poder. La participación de las mujeres en las estructuras institucionales y de toma de decisión formal siendo esenciales, es quizás más importante: *cuestionar algunas de las hipótesis fundamentales concernientes a las relaciones recíprocas entre el poder y el desarrollo... y buscar definir el poder menos en términos de dominación sobre los otros (lo que supone implícitamente que un progreso para las mujeres trae*

a) Ocupen una posición en las más altas instancias posibles del gobierno, y que estén bajo la responsabilidad de un ministro o ministra del Gabinete.

b) Existan mecanismos o procesos institucionales que agilicen, según proceda, la planificación descentralizada, la aplicación y el seguimiento con miras a lograr la participación de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias, empezando por los niveles más básicos de participación popular

c) Se disponga de suficientes recursos a nivel presupuestario y de personal profesional capacitado.

d) Haya oportunidad para influir en el desarrollo de todas las políticas gubernamentales

*consigo una regresión para los hombres) y más bien en términos de aptitud de las mujeres para desarrollar su autonomía y sus recursos propios*¹⁹.

Desde esta perspectiva, no se trata tanto de incrementar cuantitativamente la participación de mujeres en los procesos y estructuras existentes sino de promover espacios y aplicar metodologías que hagan posible la expresión de los intereses y puntos de vista tanto de hombres como de mujeres y contribuir, de este modo, a una transformación de esos procesos y estructuras de manera que integren progresivamente el objetivo de la igualdad entre los géneros.

De acuerdo con ello, la estrategia de *mainstreaming* de los aspectos de género implica cambios importantes en la conceptualización del desarrollo, en las instituciones que promueven el desarrollo y la administración de recursos y en las relaciones interpersonales. Estos cambios no se conseguirán fácil ni rápidamente. Para ello, son necesarias herramientas técnicas y recursos pero, además, hay que reconocer que la estrategia de integración comporta también aspectos políticos e ideológicos. Aunque la igualdad entre los géneros tiene cosas en común con otros temas “transversales”, como puede ser el medio ambiente, puede ser más compleja en la medida en que las desigualdades de género impregnan todas las realidades e implican formas de opresión tan íntimas y arraigadas que dificultan la generación de un amplio consenso de base. Además las resistencias a la estrategia de la integración pueden adoptar formas muy diversas y es importante entenderlas y desarrollar estrategias para superarlas.

Por último, los avances realizados hacia el objetivo de largo plazo de igualdad entre los géneros no pueden interpretarse como consolidados definitivamente. Los cambios en los lineamientos políticos y en las circunstancias económicas pueden minar los compromisos y logros. El reconocimiento de la fragilidad en los avances y la permanente necesidad de reforzar los objetivos de la igualdad entre los géneros en la política y la práctica de todas las instituciones de desarrollo es un aspecto esencial para su efectiva estrategia de integración en la corriente principal.

Referencias bibliográficas

GOETZ, A. M. “Institutionalizing women’s interests and accountability to women in development”. *Institute of Development Studies Bulletin*, vol. 26, n° 3, julio, 1995, pp. 1-10.

19. MOSER, Carolyn. *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training*. Ed. Routledge, Nueva York, 1993.

- KABEER, Naila. *Reversed realities: Gender, hierarchies in development thought*, Londres Verso, Londres, 1994.
- LAGARDE, Marcela. *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Cuadernos inacabados nº 25. Horas y horas, Madrid, 1996.
- LÓPEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa. *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*, IUDC/UCM-La Catarata, Madrid, 1999.
- SECIPI Iberoamérica. *Directrices y guía de conceptos del CAD sobre la igualdad entre mujeres y hombres*, MAE- SECIPI, Madrid, 1998.
- MOSER, Carolyne. "La planificación de Género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género", GUZMÁN, V., P. PORTOCARRERO y V. VARGAS (eds.) 1991 *Una nueva lectura: Género en el Desarrollo*, Flora Tristán, Lima, Perú, 1991.
- MOSER, Carolyn. *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training*, Routledge, Nueva York, 1993.
- ROUNAQ, Jahan. *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*, Zed Books, Londres, 1995.
- SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY. *Mainstreaming: A Strategy for Achieving Equality between Women and Men. A Think Piece*, Julio, 1996.