



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN,
JUSTICIA Y DESCENTRALIZACIÓN

CURSO: IGUALDAD DE GÉNERO, POLÍTICA PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

MÓDULO 2. Política pública e igualdad de género



MÓDULO 2

MÓDULO 2. POLÍTICA PÚBLICA E IGUALDAD DE GÉNERO

Este módulo presenta las definiciones básicas y un marco conceptual para profundizar la comprensión sobre las políticas públicas y su relación con la igualdad de género.

Objetivo de aprendizaje

Reflexionar sobre la dimensión del género en las políticas públicas.

Contenidos

1. Conceptos y tipos de políticas públicas.
2. Políticas de igualdad de género.
3. Metodologías y herramientas para la integración de la dimensión de género en las políticas públicas.

1. CONCEPTOS Y TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En la actualidad, en el mundo entero, a casi 70 años de haberse acuñado el concepto de desarrollo¹ hay más riqueza en el mundo, la renta global ha crecido 60 veces más, el crecimiento global de la economía mundial entre 2000 y 2012 es, en promedio, de 5,1 por ciento; sin embargo en solo un año, entre 2011 y 2012, el desempleo en los países industrializados o avanzados se incrementó en 1,8 millones de personas²; hay más pobreza y desigualdad y muchos más recursos. La asignación injusta de las riquezas y un consumismo desmedido, apropian cada vez en mayor proporción los beneficios en menos manos. Entonces, la cuestión central no es la existencia de recursos económicos o el supuesto económico de escasez de productos para la satisfacción de necesidades, el tema central del “desarrollo” son las formas de redistribución de la riqueza, las decisiones o acciones que pueden ser tomadas por los Estados y los gobiernos para la redistribución equitativa de la riqueza.

1

2 Ministerio de Economía y finanzas públicas, Unidad de análisis y Estudios Fiscales. Dossier Memoria de la Economía Boliviana, 2012. Bolivia

Las políticas públicas son, precisamente, ese conjunto de decisiones, acciones u omisiones que desarrollan los gobiernos en su relación de poder con la sociedad civil.

En la extensa literatura especializada es posible encontrar diversos enfoques que tratan de explicar la interacción entre el proceso de las políticas y la práctica administrativa que las pone en marcha; esto es, la interacción entre la decisión y la acción: esta es, en gran medida, la preocupación de los distintos enfoques teóricos de los cuales emergen las nociones de política pública.

Una de las definiciones más conocidas y citadas es la que proporciona Thomas Dye quien señala que una política pública es “aquello que el gobierno decide hacer o no hacer”, con lo cual la política pública puede significar acción o no acción deliberadas.³

Política pública

“Las políticas públicas son un conjunto de acciones y decisiones encaminadas a solucionar problemas propios de las comunidades. En el diseño e implementación de las políticas públicas pueden intervenir conjuntamente la sociedad civil, las entidades privadas y las instancias gubernamentales en sus distintos niveles”. (PNUD, Políticas públicas para la inclusión de la población afro descendiente. Ciudad de Panamá: PNUD, 2011).

Otras definiciones más explicativas:

“Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados”.⁴

Las políticas públicas son un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderantemente del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil.⁵

3 Citado en Evangelina García Prince, Proyecto Regional de PNUD “América Latina Genera”, El Salvador, 2008.

4 Lahera P. Eugenio, Política y Políticas Públicas, CEPAL, Santiago de Chile, 2004

5 Cardozo B. Myriam, La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México, Miguel Angel Porrúa, México 2006.

El carácter público de las políticas está dado fundamentalmente por el hecho de que el problema que se pretende enfrentar es definido como colectivo o de interés general, así como por la diversidad de actores que pueden confluir para su atención o seguimiento. Una política adquiere un carácter público cuando es desarrollada por el gobierno para resolver asuntos públicos, cuando es un curso de acción estable definido por el gobierno. Otro elemento a tomar en cuenta es que este conjunto de decisiones y acciones son explícitas por lo cual, generalmente, se asientan en documentos formales que tienen el respaldo de alguna autoridad y que pueden configurarse en diversos instrumentos (leyes, reglamentos, planes, presupuestos, proyectos y programas) y suelen diseñarse atendiendo a principios, normativas o mandatos que proponen una determinada situación que se aspira a alcanzar en razón de que supone mayor satisfacción para la sociedad.

Un elemento central de las políticas públicas es que éstas se constituyen en instrumentos de mediación entre el Estado y la sociedad civil y poseen potencial para generar efectos transformadores de la realidad social. Además las políticas públicas no están separadas de la “política y del poder”, es más son interdependientes. Señala Lahera que tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos.

Para recordar

En el sentido de instrumentos de mediación entre Estado y sociedad civil, las políticas públicas son el vehículo de redistribución del producto social y tienen una esencia normativa o reguladora de la redistribución del producto social.

El carácter redistributivo de las políticas públicas es la base fundamental en la que el Estado se sustenta para garantizar o no las posibilidades y las condiciones en el acceso a oportunidades y beneficios para el ejercicio de los derechos humanos.

Las políticas públicas, debido a su carácter redistributivo, definen qué sujetos y sectores sociales ejercen sus derechos y quienes ven abiertas o limitadas las condiciones reales para el ejercicio de sus derechos.

Este complejo entramado de decisiones, acciones u omisiones de orden político que afecta la vida cotidiana de las personas, presenta también una tipología compleja en su clasificación:

- Las políticas pueden ser de 4 tipos: regulatorias, distributivas, redistributivas y constitutivas.
- Por su temporalidad pueden ser: políticas de gobierno y políticas de Estado.
- Por su perfil pueden ser: estructurales, universales, sectoriales, territoriales, focalizadas y diferenciales.
- Por su naturaleza pueden ser: de seguridad y defensa nacional, económicas y sociales.
- Por su finalidad pueden ser: de inercia (indiferencia), promoción, compensación y de contingencia.

2. POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO

La evolución del pensamiento en torno a la igualdad y los derechos de las mujeres y la conceptualización del papel de las mujeres en las corrientes hegemónicas del desarrollo han dado lugar al surgimiento de dos enfoques básicos que han marcado la historia de la igualdad de género y su articulación con el desarrollo. Estos enfoques incluyen diversas estrategias de y por la igualdad de género.

El primero de ellos conocido como MED (Mujeres en el Desarrollo), surge en los años 70 hasta 1985, es la primera década de las mujeres en NN.UU. y sirve de marco al primer feminismo liberal. La premisa básica de MED es que, “el desarrollo ha marginado a las mujeres y es necesario integrarlas a él”, por lo que se orienta a introducir las necesidades de las mujeres en la estrategia de necesidades básicas que está presente en esos años en el mundo del desarrollo, pone énfasis en el papel productivo de las mujeres entendiendo su subordinación por su exclusión en el mercado, más adelante en la década de los 80, este

enfoque pone el acento en los aspectos de eficiencia de la participación económica de las mujeres, fruto del giro hacia la visión económica neoliberal que marca todo la década. El MED también plantea la necesidad de una legislación favorable a la igualdad entre hombres y mujeres, y un trasvase de recursos hacia las mujeres que compense la marginación anterior.

Las críticas a este enfoque señalan que la premisa básica del MED es falsa, pues las mujeres están integradas en los procesos de desarrollo, pero es la forma de integración la que ha de ser cuestionada e investigada, según Elson y Pearson, al mismo tiempo que critican la categoría “mujeres” como unificadora de la situación femenina. Para autoras como Molyneux, Benería y Sen, la subordinación femenina no es la única opresión que soportan las mujeres, y esta se combina con otras variables como la posición de clase, la nacionalidad, la etnia o la edad.⁶

A mediados de los años 80 surge el segundo enfoque más difundido, el Género en el Desarrollo (GED). El GED, que también es conocido como enfoque de empoderamiento, surge desde la visión crítica de las mujeres del sur, de los llamados “países en desarrollo” a los Programas de Ajuste Estructural. Parte del reconocimiento de que existe una histórica subordinación de las mujeres, jerarquías y diferencias de poder entre hombres y mujeres que se cruzan además con otras jerarquías y subordinaciones como la etnia, la clase, la edad, etc. Plantea la necesidad que las mujeres adquieran más poder de modo de construir y participar de relaciones sociales más equitativas, que tengan influencia en los procesos de cambio de la sociedad, especialmente en lo familiar y comunitario, a través del incremento de sus habilidades y capacidades, es decir de su “empoderamiento”, especialmente en relación al acceso y control sobre los recursos.

Esto llevó a plantear una diferencia entre necesidades prácticas -aquellas que tienen las mujeres derivadas de cumplir con las tareas y responsabilidades que le son asignadas socialmente, es decir de su condición de género- y los intereses estratégicos –que tienen que ver con la superación de aquellos aspectos que se constituyen en barreras estructurales para el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las mujeres. La satisfacción de las primeras no necesariamente implica cuestionar la división sexual del trabajo o el papel subordinado de las mujeres en la sociedad y mientras que los segundos sí. El GED también plantea una complejización y ampliación de las categorías y roles de género, pues a los ámbitos ya definidos por la teoría feminista (Reproductivo- doméstico y Productivo-de mercado), agrega un tercer ámbito de acción: el Comunitario. Este es propuesto como una extensión de rol reproductivo que, en el marco de distintos contextos e intervenciones, supone y cuenta con el trabajo voluntario de las mujeres en tiempo libre.

A mediados de la década de los 90, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) origina una serie de documentos, que se concretan en el enfoque Género y Desarrollo Humano (GDH). El PNUD considera que la inversión en la promoción de la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres son vitales no sólo para mejorar las

⁶ Tomado de, Coello Raquel, Módulo 2 Paradigmas del desarrollo: críticas al desarrollo desde el feminismo, S/Ed, CIDES Bolivia 2012.

condiciones económicas, sociales y políticas de la sociedad en su conjunto, sino para lograr una ciudadanía plena. Es por lo tanto, un asunto de derechos humanos y justicia social.

En este proceso ha habido etapas claves que han contribuido al desarrollo metodológico de estos enfoques y que han estado marcadas por la adopción de instrumentos internacionales (CEDAW) o por la celebración de las diversas Conferencias internacionales sobre las mujeres. Bajo el impulso de las propuestas de la Plataforma para la Acción de Beijing (1995), surgen numerosas iniciativas en las que se combinan y coexisten algunos elementos de los enfoques anteriores, contribuyendo a la evolución de las herramientas de igualdad de género.

En general, en la etapa post Beijing las construcciones metodológicas se traducen en: políticas de equidad, políticas de igualdad de oportunidades, políticas de igualdad, políticas de acción positiva, políticas de género y políticas de igualdad de género.

Aunque su alcance sea limitado y sus diferencias importantes, a la mayoría se las identifica como “políticas de igualdad”, ya que el propósito de su diseño y medidas es incidir positivamente en el logro de la igualdad.⁷ La etapa Post Beijing, entonces, está caracterizada por la emergencia de importantes categorías de análisis y aplicación de las políticas públicas que, según García Prince, se conciben desde el enfoque de género como “mainstreaming de género”, “transversalidad de género” y, más recientemente, como “igualdad de géneros en el mainstreaming”. Representa una propuesta conceptual, metodológica y técnica, que consolida los mejores avances y logros alcanzados en la materia.

Idea principal

De las dimensiones teóricas más importantes que actualmente exigen las políticas de igualdad, el enfoque de género es el más pertinente, tanto que ha dado bases para la síntesis de la estrategia política y teórico-metodológica por excelencia que mejores resultados puede arrojar en el plano de la igualdad. Esa estrategia política es el gender mainstreaming / mainstreaming de género, cuyo propósito general es hacer de las políticas públicas en general, políticas de igualdad con efecto efectivamente transformador en las relaciones de género.

Las políticas de mainstreaming de género apuntan hacia la eliminación de sesgos de género en las políticas estatales de todo tipo y hacia su reorientación para que incidan en la eliminación de la desigualdad de género, así como el análisis de las persistencias coloniales en los modos de hacer y de pensar de las instituciones públicas.

⁷ PNUD “Políticas de igualdad, equidad y Gender Mainstreaming. ¿de qué estamos hablando?: Marco Conceptual”, 2008 (en línea).

La aplicación de la perspectiva de género en las políticas públicas que persiguen el logro de la igualdad exige una postura crítica de las realidades que tocan o expresan la situación y posición de las mujeres y los hombres, en el propósito de descubrir si tales condiciones están determinadas por pertenecer a uno u otro sexo. En una palabra se trata de develar la existencia abierta, invisibilizada o naturalizada de la jerarquía y las relaciones de poder entre los géneros.

Desde esta óptica género sensitiva o sensible al género, las políticas de igualdad han llegado a convertirse en los instrumentos destinados a romper la jerarquía de poder que domina en todos los órdenes las relaciones entre mujeres y hombres, en busca de “transformar el orden de género signado por la supremacía masculina, polivalente y multidimensional, para lograr la simetría fundamentada en la equivalencia humana de ambos géneros que sustenta la igualdad de los derechos que comporta tal equivalencia.”⁸

Un primer enfoque en este tipo de iniciativas se centró en promover la ampliación de beneficios sociales y económicos a las mujeres en situación de “pobreza”, fundamentalmente de pobreza extrema. Posteriormente surgieron las políticas de igualdad de oportunidades -que aún están vigentes-, hasta llegar a las políticas de igualdad género o género inclusivas y el gender mainstreaming o mainstreaming de género.⁹

- **Políticas de igualdad de oportunidades**

Las políticas de igualdad de oportunidades tienen como objetivo general el acceso de las mujeres al mundo público, pero se ha podido constatar que aunque se dé este acceso, la desigualdad no desaparece. Se puede afirmar, por tanto, que el principal problema ha sido no tomar en cuenta la organización social que sustenta la discriminación de las mujeres, en especial, su rol en la familia.¹⁰

- **La acción positiva**

Frente a esta limitación de las políticas de igualdad de oportunidades aparece una primera respuesta, la acción positiva, como mecanismo que pretende corregir la desventaja de las mujeres en el mundo público y equilibrar su presencia en aquellas actividades en las que la discriminación se mantiene.¹¹ En la declaración de la CEDAW se define la acción positiva como medidas especiales de carácter temporal, dirigidas a las mujeres y tendientes a corregir las desigualdades poniendo en pie de igualdad a las mujeres con los hombres. Estas medidas podrán ser levantadas cuando se alcance la igualdad entre los sexos.

⁸ PNUD, Políticas de igualdad, equidad y Gender Mainstreaming. ¿de qué estamos hablando?: Marco Conceptual, 2008

http://webs.uvigo.es/pmayobre/descargar_libros/evangelina_garcia_price/politicas.pdf

⁹ Ibid.

¹⁰ Ochoa, Rocío y Pavez, Amaya: Las políticas de igualdad en el contexto de ciudadanía, 2006.

¹¹ Ibid.

Lo que no pueden resolver este tipo de políticas es que el obstáculo principal radica en que lo que se debe modificar no son sólo roles individuales (los de las mujeres y los hombres) sino que también es necesario cambiar la organización social que los sustenta.

Estas políticas fueron calificadas a partir de la condición de sensibilidad / sensibilidad de género, entendida como la habilidad para percibir las diferencias de género y los “asuntos” de género que expresan desigualdades, con el propósito de incorporarlos en estrategias y acciones.¹² A partir de esta comprensión las políticas sensibles al género o género inclusivas se definen como políticas cuyo propósito es promover y alcanzar la igualdad de género, basando su diseño y ejecución en la consideración de las características y experiencias diversas y diferenciales de ambos géneros, con especial atención a las desigualdades.

En este aspecto las raíces de “las políticas género sensitivas y género inclusivas están, sin duda, en los primeros acercamientos que planteó Carolina Moser cuando asomó las diferencias entre políticas Mujeres en el Desarrollo (MED) y políticas de Género en el desarrollo (GED), que quizás convenga recordary que estuvieron basadas en la atención a las necesidades prácticas y estratégicas de género que había planteado originalmente en su momento Maxine Moulinex”.¹³

Política de igualdad de género

Las políticas de igualdad de género se definen como el conjunto de principios, normas y objetivos formulados explícitamente (a través de fórmulas legales y técnico administrativas) y sancionados por el Estado (autoridades públicas), dirigidas a la consecución de la igualdad de hecho y de derecho de mujeres y hombres. En las políticas de igualdad el eje de los derechos, es hoy la guía fundamental del diseño e implementación de las mismas, estos criterios se refieren a:

- El principio de igualdad tiene su más alta expresión en la consideración de que los seres humanos, todas y todos, tenemos el mismo valor humano.
- El principio de igualdad tiene como principio complementario política y jurídicamente, al principio de no discriminación. Esto desde el entendido de que no basta la prohibición de la discriminación para dar por supuesto que se consagra la igualdad.
- La realización efectiva de la igualdad supone la admisión de las diferencias que generan desigualdades.

¹² PNUD, Políticas de igualdad, equidad y Gender Mainstreaming, ¿de qué estamos hablando?: Marco Conceptual, , 2008

¹³ Ibid.

- No basta la igualdad de derechos o igualdad nominal o de Jure; la verdadera igualdad es la que se produce en los hechos, como efectuación real de la igualdad.
- En materia de políticas públicas de igualdad, la consideración de acciones dirigidas al empoderamiento y autonomía de las mujeres es un aspecto fundamental.
- La igualdad de hecho o igualdad sustantiva puede exigir como parte de las políticas, la aplicación de políticas de equidad mediante acciones afirmativas o medidas de acción positiva o medidas de discriminación inversa.
- La igualdad, para ser efectiva, debe ser claramente definida en sus alcances. Si la igualdad en las políticas sólo se concibe como igualdad de oportunidades, es decir, sólo como igualdad en el acceso, no garantiza la verdadera igualdad. Para que la igualdad sea efectiva debe incluir las previsiones que garantizan simultáneamente igualdad de acceso, igualdad de trato e igualdad de resultados (PNUD 2008)

Ahora bien, la existencia de un marco normativo específico referido a los derechos de las mujeres (por ejemplo, legislación sobre la violencia contra las mujeres) y la existencia de leyes sectoriales que incluyen la igualdad de género contribuye a que las políticas de igualdad de género incrementen su efectividad o favorezcan el diseño y desarrollo de las mismas.¹⁴

En la medida en que el principal eje de la subordinación y desigualdad de género es la división sexual del trabajo, se puede afirmar que las políticas de género –más allá de las características particulares de cada una- pueden ser definidas como tales en tanto apunten a la superación de los patrones de segregación por sexo en el trabajo productivo y en el trabajo reproductivo.¹⁵ A la reflexión anterior, podemos sumar, además, una precisión: en tanto estas políticas apunten al reconocimiento y valoración del trabajo de reproducción y cuidado como trabajo socialmente necesario en la reproducción de la vida, pueden ser entendidas como políticas de igualdad de género.

El objetivo de más largo alcance que se ha asignado a las políticas de igualdad de género consiste en la redefinición de los patrones estructurales que determinan la distribución por sexo del trabajo productivo y el reproductivo.

- **Políticas de conciliación**

Las políticas conciliatorias o de conciliación parten del reconocimiento de que el trabajo productivo y reproductivo se organizó sobre la base del modelo tradicional de familia (hombre proveedor y mujer reproductora en familias biparentales).¹⁶ Este tipo de políticas plantea superar la tensión entre trabajo productivo y reproductivo con el fomento y la articulación de la participación del Estado y los demás actores involucrados (empresas,

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ OIT-PNUD: "Trabajo decente y cuidado compartido: hacia una propuesta de parentalidad", 2013

organizaciones sindicales y de la sociedad civil y familias) en la provisión de servicios de cuidado y la regulación de los ofrecidos en el mercado.

Como sabemos, la tensión entre el trabajo productivo y el trabajo reproductivo proviene de la división sexual del trabajo, división que es la base material del patriarcado. Las formas de organización del trabajo y el no reconocimiento del trabajo del hogar / trabajo reproductivo como trabajo que genera valor, configuran para las mujeres los escenarios de discriminación y desigualdad en nuestras sociedades. El proponer solo un mayor involucramiento del Estado en la provisión de servicios de cuidado de la familia, pareciera tener límites respecto al logro de la igualdad de género.

En el estudio realizado por la OIT y el PNUD¹⁷ se advierte que las políticas de conciliación pueden adoptar la forma del modelo tradicional en el que el bienestar familiar está a cargo de las mujeres. La ausencia de una política pública integral de cuidado perpetúa la percepción del rol único de las familias y, en especial de las mujeres, en el cuidado.

En América Latina estas políticas se “focalizan en aquellos hogares que viven en situación de vulnerabilidad y pobreza”¹⁸ y se destacan, al menos, las siguientes acciones:

- Subsidios que se dirigen a madres solas o con hijos e hijas menores de edad.
- Sistemas de pensiones no contributivas para mayores de 70 años en condición de pobreza o para madres con mayor cantidad de niños y niñas, entre otras.
- Programas de transferencias condicionadas de ingresos y programas de provisión de cuidado infantil para sectores sociales en situación de vulnerabilidad.

Otra de las políticas que, sin constituir una medida conciliatoria, tiene efectos en las posibilidades de compatibilizar trabajo y familia para las mujeres y los hombres es la educación pre-básica y básica obligatoria. El citado estudio concluye que en la región las medidas de conciliación propiamente dichas están restringidas casi exclusivamente a las regulaciones laborales.

3. METODOLOGÍAS Y HERRAMIENTAS PARA LA INTEGRACIÓN DE LA DIMENSIÓN DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde hace más de cuatro décadas la preocupación por desvelar las implicaciones diferenciadas que tienen las políticas públicas para las mujeres y para los hombres y el plantear alternativas a la eliminación de las desigualdades de género, ha llevado a las distintas corrientes feministas a elaborar metodologías y herramientas para incluir la igualdad de género en los contenidos, orientaciones y finalidades de las políticas públicas.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

Los contenidos de las políticas públicas, aparte de las materias o temas específicos que constituyen su foco central, tienen que ver con definiciones y decisiones políticas, técnicas y administrativas, éticas, ideológicas o doctrinarias, conceptuales y normativas. Esas definiciones éticas, ideológicas, doctrinarias, etc. responden a marcos más grandes, a paradigmas de pensamiento, a maneras de concebir las relaciones entre los seres humanos y de éstos con la naturaleza, al entendimiento de las relaciones de género, a la comprensión de la economía y a la manera de representarnos en el pensamiento a la sociedad.

Las contribuciones de las corrientes feministas han permitido demostrar la imposible neutralidad de género de las teorías de desarrollo y de las políticas públicas que de estas provienen. Precisamente, por las distintas condiciones y posiciones que ocupan los hombres y las mujeres en sus comunidades y en sus familias, tanto hombres como mujeres tienen distintos intereses, necesidades y demandas. Cuando las políticas y los presupuestos -en su formulación, ejecución y seguimiento- no consideran estas necesidades, intereses y demandas diferenciadas, tienden, más bien, a reforzar las desigualdades de género.

La crítica feminista a la supuesta neutralidad de género de las políticas públicas, pone también en evidencia que los conceptos y las herramientas que se han construido, por ejemplo, para entender los efectos de las políticas públicas, muestran un consenso social sobre qué parte de la realidad queremos mirar y, principalmente, desde dónde y cómo miramos la realidad. Los conceptos, las herramientas teóricas y metodológicas se construyen para entender las experiencias de los hombres. Así, tenemos los indicadores económicos que miden el crecimiento y el valor de la producción, los flujos monetarios, los intercambios, la concentración de la riqueza o su distribución. Pero el trabajo doméstico y la experiencia de las mujeres no son medidos ni tomados en cuenta en las clásicas mediciones del desempeño de las políticas públicas.

Parte de esos consensos sociales construidos es la comprensión de las distintas políticas públicas como compartimentos diferentes y separados unos de otros; por ejemplo, miramos o entendemos las políticas sociales como separadas de las políticas económicas. Si bien las políticas sociales presentan especificidades y particularidades frente a las políticas económicas, generalmente las políticas sociales son las mejores políticas económicas por cuanto son las variables de ajuste entre el capital (financiero e industrial) y la redistribución del producto social. Los procesos inflacionarios y las crisis financieras han trasladado los costos de políticas sociales a las familias -a las mujeres- reduciendo su financiamiento y, por otro lado, los programas de transferencias condicionadas integrantes de las políticas de compensación o reducción de la pobreza, han mostrado su efectividad en la dinamización de la demanda agregada más que en la reducción de la pobreza.

El desmontaje de estos consensos sociales construidos en torno a la neutralidad de género de las políticas públicas está en la base de las propuestas de igualdad de género y de integración de la igualdad de género en las políticas públicas, principalmente en las corrientes Post Beijing y en las corrientes de la economía feminista.

- **El análisis de género**

El análisis de género que demanda la estrategia para el logro de la igualdad de género parte de la constatación de que las políticas públicas no son neutrales y, por lo tanto, tienen impactos diferenciados sobre mujeres y varones. Ello obliga a diagnosticar las consecuencias que tienen las relaciones y desigualdades de género en los análisis socio-económicos y políticos con el fin de evitar los sesgos discriminatorios de las políticas públicas.

Gita Sen plantea que realizar el análisis de género en las políticas públicas, implica cuestionarlas desde tres ángulos: a) el impacto diferenciado de las políticas, b) la desigual distribución del poder y c) el trabajo doméstico y del cuidado no remunerado:

a) El primer ángulo implica responder a la pregunta: ¿la política existente genera impactos diferenciados en los diversos grupos de población? Significa cuestionar la neutralidad de género para saber cómo la política que estamos estudiando afecta a cada grupo de población y en qué magnitud y cómo dicha afectación se diferencia entre los grupos poblacionales.

b) El segundo ángulo desde donde reflexiona el análisis feminista es el ámbito de las relaciones de poder desiguales entre mujeres y hombres que existen en la sociedad, donde la desigualdad se manifiesta en menor poder para las mujeres y en las desigualdades y discriminación en el ejercicio de los derechos humanos entre hombres y mujeres. Lo anterior implica cuestionar si la política estudiada está reproduciendo las relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres o si está promoviendo que cambie dicha situación.

c) El tercer ángulo desde el cual se requiere cuestionar la política pública estudiada es el de la contribución de las mujeres a la economía con trabajo doméstico y de cuidado no remunerado: es fundamental indagar si las políticas están promoviendo la reproducción de los roles femenino y masculino establecidos o si están ayudando a terminar con ellos. Por ejemplo: las asignaciones monetarias por hija/hijo para disminuir la pobreza infantil (transferencias condicionadas), que en muchos países se entregan a las mujeres madres y que se condicionan a que ellas sean quienes lleven a sus hijas/hijos a la escuela, a la revisión médica, o a que den complementos alimenticios a sus dependientes, ejercen presión sobre las mujeres para que cumplan con el “rol femenino tradicional”.

- **El “mainstreaming” de género**

En la Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing de 1995, se ha acuñado el término de “mainstreaming de género”, que hace referencia a que los poderes públicos se impliquen de forma integral para incorporar la dimensión de género en todas sus actuaciones. De lo que se trata es de hacer política pública integrando el objetivo de alcanzar la igualdad efectiva de mujeres y hombres en los procesos de planificación, ejecución y evaluación, reconociendo que las desigualdades de género existen y asumiendo el problema de la desigualdad de género como un problema público - político, reconocido por las autoridades como problema que atañe a todas las administraciones públicas.

Idea principal

La traducción al español de gender mainstreaming como transversalidad de género presenta ciertas dificultades respecto a su significado en el idioma original. Mainstreaming responde, de manera literal, a la expresión española “corriente principal”, esta expresión hace alusión al conjunto de ideas, actitudes o actividades que son propias a alguna cosa. Si el mainstreaming se traduce como corriente principal, podríamos deducir que es la tendencia predominante en la opinión de todos y todas con respecto a algo y la tendencia predominante en el modelo de gestión de una organización.

La idea que habría detrás de gender mainstreaming aplicado a las políticas públicas, es que el género, o la dimensión de género, sea parte integrada en sus procesos de decisión y gestión. Lo que implica, en otras palabras, que las políticas públicas han de integrar la igualdad en su concepción como su objetivo y esto ha de promoverse tanto desde la toma de decisiones como desde la gestión.

El mainstreaming de género se concreta en un modo de hacer política pública, igual de eficaz tanto para hombres como para mujeres, analizando el efecto que tienen las políticas públicas en hombres y en mujeres e introducir, si fueran necesarias, medidas compensatorias y/o de acción positiva que garanticen el objetivo de alcanzar la igualdad efectiva. De ahí la importancia del análisis de género en las políticas públicas.

Permite superar la concepción de que la igualdad de género es una cuestión vinculada exclusivamente a las mujeres y considera al conjunto de actores, instituciones y poderes públicos copartícipes en la construcción de sociedades más igualitarias y justas en tanto que las medidas, actuaciones o actividades que desarrollan las instituciones públicas tienen resultados y efectos equitativos en hombres y mujeres.¹⁹

Para recordar

Hacer política pública integrando el objetivo de alcanzar la igualdad efectiva de mujeres y hombres en los procesos de planificación, ejecución y evaluación, reconociendo que las desigualdades de género existen.

Revertir la tendencia y equilibrar en la balanza de oportunidades y beneficios que hombres y mujeres obtienen de la acción pública, implica necesariamente la integración del objetivo de igualdad efectiva entre mujeres y hombres en las

¹⁹ ECOSOC, 1997, A/52/3, capítulo IV, sección A.

políticas públicas y la realización de cambios en las estructuras y en los procedimientos. Exige la incorporación del enfoque de género como marco explicativo y del concepto de género como categoría de análisis, a lo largo de todos los procesos de las políticas públicas.

Si bien, para algunas autoras, mainstreaming de género y transversalización de género no son precisamente sinónimos o mejor, que la traducción del término mainstreaming no se agota en el término transversalización, ya que este estaría haciendo referencia a una acción unidireccional que no alude al sentido de corriente principal. En el presente documento asumiremos, a manera de convención, que tanto el mainstreaming como la transversalización aluden al género como corriente principal o a la integración de la igualdad de género como “corriente principal”. Esta convención la tomamos en atención a que en el país y en América latina, fundamentalmente, desde las organizaciones feministas en los ámbitos del enfoque de empoderamiento, muchas experiencias utilizan la transversalización del enfoque de género bajo el marco teórico y político que considera al género como categoría analítica causal, género como corriente principal, como enfoque, la igualdad como filosofía y, como norte, la emancipación .

El acotamiento del sentido de la transversalidad de género en acción unidireccional y vertical, proviene más por el uso del término y la estrategia de transversalización, realizada por los organismos internacionales (como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo e inclusive, en las agencias de la ONU y otras agencias de cooperación internacional), que han presentado, en muchos casos, a la transversal género como elemento despolitizado y desprovisto de su sentido de transformación de las relaciones de poder, siendo entendida como una estrategia vertical, trabajada más desde un planteamiento de mujer como “grupo minoritario” que considerando el género como una concepto analítico causal de interpretación de la realidad que pone de manifiesto la secular desventaja de las mujeres respecto de los hombres en los contextos y estructuras sociales.

La transversalización de la igualdad de género, hace referencia, en primer lugar, a una conceptualización que nos lleva a analizar las situaciones desde el género; en segundo lugar a una estrategia con herramientas para actuar sobre la realidad y transformarla; y en tercer lugar, a un proceso de ejecución de acciones concretas para cambiar las situaciones de desigualdad. Transversalizar la igualdad de género es la acción consciente de generar oportunidades iguales para hombres y mujeres, es tener en cuenta que existe un punto de partida diferente y desigual entre hombres y mujeres y que las mujeres requieren de acciones específicas o adicionales que les permitan ponerse en pie de igualdad con los hombres en el acceso y aprovechamiento de las oportunidades y, sobre todo, en la redistribución de los productos y los bienes sociales.

Para recordar

Se emplea la palabra “transversalización” para integrar las perspectivas y experiencias de las mujeres y de los hombres en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas, programas y presupuestos en todas las esferas de la vida pública, para que tanto hombres como mujeres se beneficien igualmente y para que la desigualdad no se perpetúe.

Al ser la desigualdad de género un fenómeno que afecta a toda la sociedad, su tratamiento no puede ser segmentado o reducido a un sector, debe ser abordado de forma integral y holística, de tal manera que se eliminen las causas que provocan la desigualdad, la discriminación y la opresión de las mujeres. Por tanto, la transversalización de género no es únicamente un concepto, tampoco una definición o la interpretación de una acción o hecho específico y único. Es un principio de la gestión y una metodología que señala un proceso multidimensional orientado al cambio en la distribución del poder y al ejercicio de los derechos humanos entre hombres y mujeres en condiciones de igualdad. Es, a la vez, una estrategia política para cambiar la situación y condición de las mujeres y otros sectores excluidos en tanto articula las distintas dimensiones del quehacer social incorporando criterios de igualdad de género en el pensar y el hacer de las instituciones estatales en las dimensiones de lo material, lo ideológico y lo subjetivo.

No es un proceso lineal e igual para cualquier grupo. Toma sus formas y dinámicas con relación a cada grupo social según su vida, contexto e historias específicas y según sea el espacio de localización y las características específicas de la subordinación de género (en países como el nuestro, la condición colonial y el racismo han configurado características específicas de la desigualdad de género). Sin embargo, existen lineamientos generales que pueden ser aplicados en las políticas públicas y los planes de desarrollo.

- **Integración de la igualdad de género en el ciclo de planificación de políticas públicas**

De manera general y en su formulación clásica, el proceso de formulación de toda política pública está integrado por las siguientes fases: a) Identificación y definición del problema, b) Formulación de las alternativas de solución, c) Adopción de una alternativa, d) Implementación de la o las alternativas seleccionadas y e) Evaluación de los resultados obtenidos. El proceso de las políticas públicas tiene un carácter cíclico. Es una construcción conceptual que no tiene por qué ocurrir siempre en la realidad y, por lo tanto, no todas las políticas públicas siguen este proceso en todas sus fases.

Toda política contiene un curso de acción, una vía, un trazado que debe ser expresado en el texto mismo de la política y concretado en la ejecución de la misma. Los contenidos de una política pueden comprender: i) Principios, elementos conceptuales y de enfoques explicativos que los formuladores de políticas asumen en un momento determinado para dar

determinado sentido a la política o a sus contenidos específicos. ii) Normas o normativas que suponen mandatos que deben ser considerados y cumplidos en el proceso de implementación y ejecución de la política. Estos mandatos pueden provenir también de la demanda social. iii) Objetivos y propósitos formulados en forma explícita y concreta de lo que se quiere lograr –en este caso- en materia de igualdad de género, en el marco o idea general que supone el o los principios que animan o soportan la política. Los objetivos y acciones tienen como propósito orientar el comportamiento de un determinado sector del desarrollo y de la vida ciudadana

Punto de partida

El punto de partida en la formulación de políticas de igualdad de género es el eje de los derechos humanos, que servirá de base para la formulación del conjunto de acciones, principios, normas y objetivos formulados explícitamente para la consecución de la igualdad de hecho y de derecho de mujeres y hombres en ámbitos o sectores en los que se pretende intervenir para la eliminación de las desigualdades de género.

Los instrumentos centrales en el diseño de una política pública de igualdad de género son: a) las metodologías y herramientas de análisis de género, b) la legislación en materia de igualdad de género, c) los planes de igualdad de género y d) las estadísticas e indicadores de género. La existencia de institucionalidad pública para la igualdad de género (los mecanismos para el adelanto de las mujeres) es, sin duda, el elemento impulsor o articulador de las políticas de igualdad.

Ciclo de formulación de políticas de igualdad de género

En la formulación de políticas de igualdad de género partimos del reconocimiento de la existencia de la desigualdad de género y de su carácter multidimensional y multisectorial por lo que su tratamiento no puede ser segmentado o reducido a un sector, debe ser abordado de forma integral y holística, de tal manera que se eliminen las causas que provocan la desigualdad entre hombres y mujeres.

El ciclo de formulación de políticas de igualdad de género es el proceso en el cual se identifica una situación problema, se define la situación ideal que se quiere alcanzar para finalmente generar una estrategia que permita alcanzar la situación ideal.

Programación del proceso de construcción de la política de igualdad

Consiste en la elaboración de un documento de trabajo, bajo la responsabilidad del equipo conductor, que definirá las pautas y estrategias a ser desarrolladas en el proceso de construcción, estableciendo cronogramas y responsabilidades específicas de los involucrados en la acción. Para habilitar la construcción de las decisiones y acciones encaminadas a resolver las desigualdades de género como una política pública, será importante el involucramiento y la toma de posición de las autoridades públicas que, en el marco de sus atribuciones y competencias, brinden la sanción de formalidad que legitima la acción de formulación de políticas.

En cada paso del diseño de una política pública de igualdad se involucrará a todos los actores (políticos, técnicos, sociales) y se desarrollarán las herramientas y técnicas necesarias.

Momento 1: análisis de situación

Es un examen de la situación (actual) de ejercicio de derechos de mujeres y hombres en el ámbito de los derechos que se quiere abordar (ejemplo: igualdad en el empleo y los ingresos, igualdad en el acceso y logro educativo, igualdad en el ejercicio del derecho a la participación y representación política, el derecho a una vida libre de violencia, etc.). En la identificación de la situación actual reconocemos que género es una categoría analítica causal y relacional, por lo que cualquier análisis de situación/problema debe presentar las diferencias entre hombres y mujeres en el ejercicio de los derechos humanos y explicar los elementos de causalidad que están provocando las brechas de género identificadas. Esto es la identificación de los aspectos de género que afectan a los grupos actores y/o beneficiarios y a la propia organización que impulsa la acción.

Para ello, se dispone del análisis de género como una herramienta que permite identificar las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres, así como también entre grupos de mujeres y que afectan su bienestar y su posición en la sociedad. El desarrollo del análisis de género en el análisis de problemas partirá de la identificación de las brechas de género y las consideraciones de género en cada uno de los problemas detectados. Los instrumentos o herramientas que contribuyen a este análisis son los indicadores de género, las estadísticas de género y las estadísticas desagregadas por sexo.

Idea principal

El análisis de género consiste en el examen sistemático de las funciones desempeñadas por mujeres y hombres, teniendo en cuenta los desequilibrios existentes en su acceso al trabajo, los recursos, el ocio, la riqueza, la cultura y el poder.

El análisis de situación se referirá también a un recuento y análisis del marco normativo y de política pública vinculada o ámbito de derechos que se pretende abordar. La identificación del marco normativo referido al ámbito que se aborda (por ejemplo: derechos políticos, derechos económicos, violencia contra las mujeres, etc.) permitirá contar con información del avance normativo en igualdad de género que servirá de soporte para la acción futura o la identificación de ausencias normativas que su superación podría conllevar luego de ser incluida como parte de las estrategias a ser desarrolladas.

Momento 2: Proceso de construcción de la política de igualdad de género: el marco conceptual y enfoque de la acción

Otro elemento central es la enunciación del marco conceptual que permitirá explicar y comprender el fenómeno o problema que se pretende abordar en su contexto específico. Un ejemplo es la conceptualización de la violencia contra las mujeres, de los distintos tipos y formas que ésta adquiere o de los sesgos de género en el mercado de trabajo.

Este proceso inaugural del diseño debe ser esbozado con base en un análisis situacional y contener las razones, en función a principios, visiones compartidas, mandatos de la institución que constituyen enfoques y prácticas de género y beneficios en relación a la igualdad entre mujeres y hombres.

El establecimiento del enfoque teórico y programático orienta el rumbo de las acciones, señalando los aspectos programáticos e, incluso, de principios en base a los cuales se formularán las acciones.

En el caso hondureño, el enfoque de derechos aplicado en la Constitución es una herramienta conceptual, de principios y valores que potencia la formulación de acciones para la igualdad y la no discriminación.

En la formulación de políticas públicas de igualdad, la inclusión del mandato legal de la entidad, las competencias y atribuciones de la misma referidas al ámbito específico que se aborda, completa los elementos de marco conceptual y enfoque en el diseño de la propuesta.

El marco de referencia de la acción

En el ciclo de construcción de las políticas de igualdad, el marco de referencia es un proceso que recupera las demandas de la población afectada por el problema para traducirlas en los mandatos sociales de la política de igualdad. Estos mandatos serán vinculados con los resultados del estado de situación completándose así las expresiones del contexto en el que se desarrollará la acción.

El elemento central en esta etapa es la participación de los sectores poblacionales afectados por el problema, principalmente las mujeres, con quienes se trabajarán los procesos de construcción de demandas y/o el reconocimiento y recuperación de las demandas de igualdad de género presentes en el contexto de formulación de las políticas.

El análisis de personas y grupos involucrados

La detección estratégica y el adecuado enfrentamiento de las resistencias es posible realizarlos a partir del análisis de involucrados. En las organizaciones e instituciones existe una agenda oculta de resistencias, casi siempre burocráticas, que se oponen a la igualdad -muchas veces por razones no conscientes entre las y los actores de las organizaciones y fundamentalmente en los tomadores de decisión-. Estas resistencias han sido tipificadas en algunos casos y pueden actuar como obstáculos al avance de las iniciativas para la igualdad. La reducción de los efectos negativos de las resistencias identificadas a la igualdad de género, puede ser afrontada a partir de la referencia a la normativa legal favorable a la igualdad de género, a las competencias y mandatos institucionales y al desarrollo de procesos de información y sensibilización.

Análisis de políticas y de marco normativo vigente

Comprende la realización de actividades de identificación y análisis de las políticas públicas generales y de las políticas públicas de igualdad vigentes relativas a los problemas o áreas que se pretende abordar. Por ejemplo, se revisarán y analizarán las implicaciones de género de las políticas de salud y de desarrollo económico productivo si el problema que pretende abordar la nueva política de igualdad se refiere, por ejemplo, al derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria. La caracterización de sesgos de género en las políticas públicas generales (sean éstos positivos o negativos), permitirá identificar los desafíos que debe enfrentar el nuevo ciclo de políticas de igualdad.

Un análisis del marco normativo vigente (tanto de leyes nacionales específicas como las de ratificación de tratados internacionales), permite identificar cuáles son los soportes legales en los que se sostiene la nueva acción, al mismo tiempo que puede reportar ausencias y debilidades en el tratamiento legislativo de la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Estas ausencias y debilidades pueden incrementar los desafíos de la nueva política.

Identificación de desafíos de la nueva política

Con base en el análisis anterior (de políticas y marco normativo) y, de cara al eje de derechos humanos (igualdad en el ejercicio de los derechos humanos), se definen los principales desafíos que encarará la nueva política.

La formulación del marco político y estratégico de la nueva política

La alineación consiste en la distribución ordenada de los distintos elementos en función a su preeminencia de mandato, pertinencia, correspondencia y articulación programática. En suma, se trata de enmarcarse en los mandatos mayores de tal forma que se pueda ubicar la nueva política en el espacio correspondiente de articulación a un lineamiento político estratégico

Los principios y valores

En la formulación del marco conceptual de referencia se esbozan los principios y valores que guiarán las acciones; en este acápite se trata de formularlos explícitamente de tal manera que se constituyan en orientaciones de la acción. Los principios y valores asumidos, pueden ser tomados de la normativa relativa a la igualdad de género y, fundamentalmente, de los principios del bienestar, la descolonización, la despatriarcalización y del eje de derechos humanos.

Formulación de objetivos y líneas estratégicas

En la formulación de objetivos, es importante tomar en cuenta el propósito común que anima la acción y la visión compartida de futuro. Como ya se mencionó anteriormente, la formulación de objetivos debe explicitar el logro al que se aspira en materia de igualdad de género.

El curso de la acción está definido por las líneas estratégicas: una línea estratégica expresa los elementos trascendentales y necesarios relativos al objetivo y al logro de la situación deseada. Las líneas estratégicas o lineamientos estratégicos se diseñan considerando dos elementos: a) generación de valor público o producto específico para el cambio de situación y b) generación de condiciones necesarias para el desarrollo del producto específico o valor público.

Estrategia de ejecución y/o plan de acción

Consiste en la descripción detallada de cómo se ejecutará la política a lo largo de un período determinado, incluyendo los programas, resultados esperados, actividades, plazos, presupuestos, responsabilidades e indicadores para seguimiento y evaluación.

Es recomendable formular los programas y/o acciones en términos de acciones concurrentes entre las entidades potencialmente involucradas en la nueva política, en el marco de sus mandatos y políticas institucionales, de tal manera que la implementación de la nueva política contenga, desde su diseño, los compromisos de las entidades involucradas en el logro de los objetivos.

Presupuesto de implementación

Tan importante como la claridad en los objetivos y la estrategia de implementación es la determinación del costo de implementación de la nueva política.²⁰ El presupuesto de gasto definido para cada uno de los programas y acciones, en el caso de una política pública de igualdad de género, deberá contemplar tanto las fuentes de financiamiento como las

²⁰ Una herramienta que contribuye a la estimación de recursos económicos necesarios para la implementación de planes y políticas de igualdad es el costeo de género, herramienta desarrollada por el Proyecto del Milenio de NNUU denominada "Evaluación de Necesidades de ODM"; esta herramienta mapea la escala de intervenciones prácticas requeridas para alcanzar los ODM.

categorías programáticas del presupuesto público en las cuales se inscribirán las acciones de la nueva política pública, por lo que la alineación y la congruencia de la estrategia de implementación con los planes y políticas nacionales debe responder también a la estructura programática de gasto público.

Momento 3: Seguimiento y evaluación

Este proceso se inicia en el diseño mismo de la política con la formulación de indicadores de proceso, de logro resultado y de impacto. Se evalúan los resultados obtenidos, la corrección de la estrategia y la pertinencia de los medios utilizados.

El sistema de evaluación definido establecerá tanto los indicadores como los insumos, los responsables y el tiempo, así como el presupuesto de evaluación.

El seguimiento y evaluación se realiza durante todo el proceso considerando los criterios establecidos en la etapa de diseño; se realiza un monitoreo permanente de los avances y los desafíos que se vayan poniendo en evidencia durante la ejecución de la política. Se hace hincapié en la evaluación de los resultados de la política tomando en cuenta las condiciones iniciales, esto es, la situación-problema que se intenta solucionar. En esta fase, la participación de las y los destinatarios de las acciones es un factor de éxito para identificar el cumplimiento de los programas y metas establecidas.

Criterios de éxito de las políticas de igualdad

- El apoyo de la autoridad al nivel más alto de decisión.
- Capacitación del personal del sector público a todos los niveles.
- Creación de un espacio e inversión de tiempo para generar consensos y negociar prioridades y recursos.
- Evaluación transversal de las consecuencias de la política en las distintas esferas administrativas.
- Evaluación permanente de su impacto en la vida de las mujeres.
- El éxito de las políticas públicas supone también el establecimiento de consensos entre las autoridades políticas y los grupos de interés, en este caso las mujeres.

MATERIALES SUGERIDOS

- PNUD, Políticas de igualdad, equidad y Gender Mainstreaming, ¿de qué estamos hablando?: Marco Conceptual, 2008
http://webs.uvigo.es/pmayobre/descargar_libros/evangelina_garcia_price/politicas.pdf

- CEPAL, Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres, 2014
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/37226-politicas-publicas-la-igualdad-genero-un-aporte-la-autonomia-mujeres>