

Cuadernos de género:

Políticas y acciones de género.

Materiales de formación

Marta Aparicio García, Begoña Leyra Fatou, Rosario Ortega Serrano (Eds.)

Autoras: Rosa Cobo
Carmen de la Cruz
Roxana Volio
Ada Zambrano

Universidad complutense
Instituto Complutense de Estudios Internacionales®
Finca Mas Ferré, edificio A,
28223 Pozuelo de Alarcón (Madrid)
Impreso en España
I.S.B.N: 978-84-692-6834-6
Depósito Legal: M-46.125-2009

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
CAPÍTULO I:	
OTRO RECORRIDO POR LAS CIENCIAS SOCIALES: GÉNERO Y TEORÍA CRÍTICA,	
Por Rosa Cobo.....	11
PRIMERA PARTE. Recorrido histórico del feminismo. Tradición intelectual y movimiento social. 13	
1. Siglo XVIII: La primera ola Feminista.....	13
1.1. François Poullain de la Barre y <i>La igualdad de los sexos</i>	16
1.2. Mary Wollstonecraft y Vindicación de los derechos de la mujer.	17
1.3. La crítica del prejuicio y el elogio de la razón.	18
1.4. El debate con Rousseau en torno a la educación.	19
2. Siglo XIX: Segunda Ola Feminista.....	21
2.1. El movimiento sufragista en Europa y América.	21
2.2. El feminismo en América Latina, Centroamérica y el Caribe.	23
3. Siglo XX: Tercera Ola Feminista.....	24
3.1. Debate Igualdad-Diferencia.	26
3.2. Feminismo y postmodernidad.....	27
3.3. Feminismo y multiculturalismo.	28
3.4. Debates feministas en América Latina, Centroamérica y el Caribe.	32
SEGUNDA PARTE. El paradigma feminista en las ciencias sociales.	37
1. Concepto de género.....	37
2. Concepto de patriarcado.....	42
3. División sexual del trabajo.	44
TERCERA PARTE. El género y la despoltización del feminismo.....	48
CAPÍTULO II:	
LA PLANIFICACIÓN DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS,	
Por Carmen de la Cruz.....	53
INTRODUCCIÓN	55
PRIMERA PARTE. Conceptos, componentes e Instrumentos. Puntos de partida	
para las políticas de igualdad de Género.....	57
1. ¿Qué son políticas públicas con enfoque de género?	57
1.1. Orígenes y principales enfoques estratégicos de las políticas de igualdad de género.	57
1.2. El mainstreaming o transversalidad de género.	63
2. Políticas públicas y transversalización de género.	67
2.1. ¿Cuáles son los Componentes de una política de género?	67
2.2. ¿Qué momentos en el proceso de la política son importantes para la trasversalización de género? .	68
2.3. ¿Cómo incorporar el mainstreaming de género en la política sectorial y local?	68

POLÍTICAS Y ACCIONES DE GÉNERO. MATERIALES DE FORMACIÓN

3. Principales instrumentos de las políticas públicas de igualdad.....	70
3.1. Los planes de igualdad. Contenidos y estrategias de acción.....	70
3.2. La legislación en materia de igualdad.....	70
3.3. Los actores relevantes.....	71
SEGUNDA PARTE. Institucionalización y planificación de género.....	73
1. Áreas de intervención y herramientas para la institucionalización del enfoque de Género en las políticas.....	73
1.1. Aspecto interno de la institucionalización.....	74
1.1.1. Institucionalización y agenda pública.....	75
1.2. Aspecto Externo de dicha institucionalización.....	75
1.2.1. La incorporación de la perspectiva de género en la programación de las políticas, programas y proyectos.....	75
1.2.1.1. El impacto de género.....	78
1.2.1.2. Criterios generales para la valoración del impacto de género.....	79
1.2.1.3. Los presupuestos sensibles al género.....	80
2. La planificación de género.....	82
2.1. Características y condiciones de la Planificación social.....	82
2.2. La planificación de género.....	84
2.2.1. Puntos de partida de la planificación de género.....	86
2.3. Marcos Analíticos de Género como herramientas de la planificación.....	86
2.4. La planificación de planes, programas y proyectos.....	89
2.4.1. Las Herramientas de Planificación en el Desarrollo.....	93
2.4.1.1. Género en el Enfoque del Marco Lógico (EML).....	93
2.4.1.2. Gestión para Resultados (GPR).....	94
2.4.2. Técnicas y herramientas disponibles.....	97
3. Los ámbitos nacional, sectorial y local.....	98
TERCERA PARTE. Debates y desafíos para la planificación de género.....	101
1. Principales avances conceptuales y doctrinarios en torno a la igualdad, e Implicaciones para las políticas públicas y la planificación de género.....	101
2. Los nuevos elementos que amplían el concepto de igualdad y su traducción en la práctica.....	103
3. Otros avances y desafíos.....	104
3.1. Las diversas tensiones en torno al Mainstreaming.....	105
3.2. Mainstreaming o empoderamiento de las mujeres.....	107
4. Identificando buenas prácticas de la aplicación del enfoque de género en la planificación de las políticas públicas.....	109
4.1. Planes y presupuestos del Municipio de Guarayos-Bolivia.....	110
4.2. Agenda azul de las mujeres, Distrito Federal-México.....	111
4.3. Apoyo a la política de igualdad de oportunidad en el área rural. Programa Pronades-Honduras.....	112
CUARTE PARTE. La construcción de la ciudadanía de las mujeres y las políticas públicas.....	113
1. Debates y propuestas desde el movimiento de mujeres.....	113
PARTE V. Propuesta de lecturas.....	117

CAPÍTULO III:

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES,

Por Roxana Volio y Ada Zambrano 119

INTRODUCCIÓN...... 121

PRIMERA PARTE. Marco referencial: políticas públicas y equidad de género. 123

1. Políticas públicas y equidad de género. 123

2. La equidad de género en las políticas públicas. 124

3. La equidad de género: elemento sustantivo en la formulación y ejecución de políticas públicas para la igualdad..... 126

4. Clasificación de las políticas públicas. 126

5. Condiciones de las políticas públicas con perspectiva de equidad de género. 127

6. Las políticas para la igualdad en América Latina. 129

SEGUNDA PARTE. Evaluación de políticas públicas desde la perspectiva de equidad de género. ... 131

1. Género y evaluación. 131

1.1. ¿Qué significa evaluar? 131

1.2. ¿Por qué evaluar desde la equidad de género? 132

1.3. ¿Existe un método para evaluar desde la perspectiva de equidad de género? 133

2. Distintos momentos en un proceso evaluativo. 138

2.1. La evaluación *ex ante*, diagnóstico o identificación. 138

2.2. La evaluación intermedia: el seguimiento y la evaluación de procesos. 139

2.3. Evaluación final o *ex post*. 140

3. Componentes de una evaluación. 140

3.1. Pertinencia. 141

3.2. Eficiencia. 141

3.3. Eficacia. 141

3.4. Impacto. 141

3.5. Viabilidad. 141

3.6. Equidad. 142

4. Debates sobre los distintos modelos de evaluación y la posibilidad de aplicarlos desde la perspectiva de equidad de género. 143

4.1. Las evaluaciones de impacto. 143

4.2. La evaluación por resultado. 145

4.3. La evaluación de los efectos. 146

4.4. Las auditorías de género. 147

5. Evaluación con métodos cuantitativos y cualitativos. 149

5.1. Evaluación con métodos cualitativos. 149

5.2. Evaluación con métodos cuantitativos. 152

6. Dimensiones e indicadores desde la perspectiva de equidad de género. 153

6.1. Las variables relativas al género. 153

6.2. Los indicadores sensibles al género. 154

POLÍTICAS Y ACCIONES DE GÉNERO. MATERIALES DE FORMACIÓN

7. Los procesos participativos en la evaluación.	157
8. Factores que dificultan las evaluaciones de políticas públicas desde la equidad de género.....	159
8.1. Derivadas de la naturaleza del Estado y su organización.....	159
8.2. Derivadas de la naturaleza operativa de las instituciones públicas.....	161
8.3. ¿Qué hacer para superar los obstáculos?	165
TERCERA PARTE. Situación centroamericana en cuanto a evaluación de políticas públicas desde la perspectiva de equidad de género.	167
ACERCA DE LAS AUTORAS	173
GLOSARIO	175
BIBLIOGRAFÍA	185

PRÓLOGO

Una de las funciones de la cooperación universitaria al desarrollo es compartir experiencias y recursos para la creación de comunidades académicas y profesionales internacionales. El Instituto Complutense de Estudios Internacionales – ICEI, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, ha mostrado desde su fundación, hace ya 11 años, un compromiso real con la cooperación, la investigación y la formación en Género y Desarrollo a través, sobre todo, de su programa de Cooperación Internacional: *Magíster en Género y Desarrollo*. Este programa, ejecutado a lo largo de ocho ediciones en coordinación con el Instituto de la Mujer con el apoyo económico del Fondo Social Europeo, se ha convertido en referente, no sólo a escala nacional sino internacional, de programa exitoso y de alta calidad académica especializado en Género y Desarrollo.

Este postgrado, a través de sus pasantías, ha estrechado relaciones y establecido vínculos con la mayor parte de los países de América Latina y África y las instituciones académicas, gubernamentales y de la sociedad civil que están comprometidas con la equidad de género, y que producen conocimiento en estos momentos. Además ha generado la capacidad para reunir a las principales personas expertas nacionales e internacionales del ámbito del desarrollo que en este momento están produciendo investigación, metodologías, experiencias y proyectos innovadores vinculados a la cooperación internacional, en general, y al

género en el desarrollo, además de contar con una sólida propuesta de contenidos académicos, en particular.

En este contexto, surgió en 2007 el Proyecto de Cooperación Interuniversitaria Fortalecimiento de capacidades de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador para la implementación de un programa de postgrado en Género y Políticas Públicas, financiado por la Fundación General de la Universidad Complutense y ejecutado en coordinación con la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador y el Instituto Complutense de Estudios Internacionales - ICEI.

Dentro de este proyecto, se detectó la necesidad de crear unos cuadernos de debate que sirvieran como material docente para el alumnado de los diferentes programas de postgrado en género y políticas públicas, entre los que se encuentra el de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador. Esos materiales se han elaborado por las autoras para ser presentado por el ICEI en esta publicación como primer libro de una futura serie relacionada con contenidos similares.

El primero de ellos es el de la profesora Rosa Cobo, de la Universidad de A Coruña, titulado “Otro recorrido por las ciencias sociales: género y teoría crítica. Historia y debates teóricos feministas”, en el que, a través de tres apartados, va mostrando el recorrido que el movimiento femi-

nista ha tenido desde el siglo XVIII hasta la actualidad, revisando los grandes debates y posicionamientos que se han generado en torno a él.

En la primera parte, la autora repasa históricamente los tres grandes momentos -olas- de la corriente feminista a nivel europeo y americano, haciendo análisis de las primeras aportaciones y avances de parte de diversas pensadoras y teóricas. En este recorrido cronológico expone lúcida-mente cuáles han sido los fundamentos teóricos y los debates surgidos sobre los diferentes marcos geográficos y culturales.

En el segundo apartado, Rosa Cobo hace un planteamiento analítico del feminismo como paradigma científico y de investigación que supondrá un envite a los planteamientos androcéntricos de la ciencia dando una especial mirada a las ciencias sociales. En él se pondrán sobre la mesa nociones básicas sobre el patriarcado o la división sexual del trabajo que han marcado líneas centrales de discusión y de enfoques teórico-políticos.

En el último apartado de este capítulo, se esbozan algunas cuestiones centrales sobre el feminismo actual, vislumbrando una posible despolitización del concepto de género, haciendo reflexionar al lector o lectora sobre las estrategias de dominación masculina que siguen vigentes hoy en día y que a través de estas reflexiones pueden irse modificando.

Sin duda alguna, se trata de un material que evidencia la importante carga crítica y transformadora del feminismo que no siempre se refleja en los análisis que sobre él se hacen. Rescata a su vez, la importancia que ha tenido el feminismo como corriente teórica y de pensamiento. Y, por último, remarca la importancia que esta corriente ha desvelado acerca de las injusticias e inequidades que ha cometido el sistema patriarcal sobre mujeres y niñas durante demasiado tiempo.

En segundo lugar, se encuentra el capítulo producido por Carmen de la Cruz, consultora internacional y experta en género y desarrollo, con el título “**La Planificación de Género en las Políticas Públicas**” donde la autora recoge y sistematiza los conceptos, herramientas y debates desarrollados en la docencia impartida en el Diplomado origen de estos cuadernos sobre políticas públicas.

El texto se ha organizado en torno en cinco apartados. El primero hace un recorrido histórico y conceptual de las políticas de igualdad de género, y analiza sus componentes e instrumentos, dando especial relevancia al *mainstreaming de género*. El segundo aborda las áreas de intervención y herramientas para la institucionalización del enfoque de género en las políticas, así como los marcos, componentes, técnicas y herramientas disponibles. Por último hace una especial referencia a la planificación sectorial y local. A continuación, en la tercera parte, se muestran los principales avances conceptuales y doctrinarios en torno a la igualdad, y sus implicaciones y desafíos para las políticas públicas y la planificación de género, señalando algunas prácticas prometedoras en la materia. Este apartado se completa con el siguiente, que incluye los debates y propuestas desde el movimiento de mujeres latinoamericano. La quinta, más práctica, propone tres lecturas fundamentales seleccionadas para nutrir los debates, y que van acompañadas de un breve y útil comentario explicativo en torno a su contenido.

Se trata, en definitiva, de analizar la evolución de las políticas públicas en América Latina, sus herramientas y modelos de planificación, contribuyendo a acercar los debates actuales, los nudos y propuestas sobre la planificación de género y el *mainstreaming* de género en las políticas públicas.

El tercero de los cuadernos lo presentan Roxana Volio y Ada Zambrano, consultoras internacionales y expertas en género y desarrollo, que lleva

por título “Evaluación de Políticas Públicas para la equidad y la igualdad entre mujeres y hombres”. En este trabajo, Roxana y Ada incluyen tres apartados. En el primero, “Marco referencial: políticas públicas y equidad de género” repasan algunos conceptos básicos para entender lo que son las políticas públicas y la importancia de hacerlas desde una perspectiva de equidad de género. En este apartado, no sólo explican los conceptos básicos, sino que incluyen la clasificación de las políticas públicas, las condiciones de las políticas públicas con perspectiva de equidad de género e introducen las políticas para la igualdad en América Latina.

En un segundo apartado de este capítulo denominado “Evaluación de políticas públicas desde la perspectiva de género” las autoras aportan información relevante sobre los aspectos más importantes que deben ser considerados al evaluar las políticas públicas y explican la importancia de utilizar metodologías que fomenten la participación de las y los receptores o grupos meta de las políticas en la evaluación de las mismas. Incluyen, además, diferentes métodos de evaluación, tanto cuantitativos y cualitativos explicando sus debilidades y fortalezas. Y, por último, incluyen, entre otras cosas, los factores que dificultan las evaluaciones de políticas públicas desde la equidad de género.

En el último apartado de este capítulo, se aborda la “Situación centroamericana en cuanto a evaluación de políticas públicas desde la perspectiva de equidad de género”. Las autoras examinan los avances, logros y dificultades que han tenido los países centroamericanos para llevar a cabo evaluaciones en materia de políticas públicas para la equidad y la igualdad entre hombres y mujeres.

Después de los tres capítulos, el lector o lectora encontrará un glosario y un resumen del currículum de las cuatro autoras de estos capítulos. El glosario se ha elaborado con la participación de las tres autoras, aunque las referencias de los términos se han situado la primera vez que aparecen en los textos.

Por último, señalar que con la iniciativa de publicar estos materiales, el ICEI emprende una nueva andadura en publicaciones de Género, andadura que esperamos tenga continuidad y sirva de referencia nacional e internacional.

Las editoras

Marta Evelia Aparicio García

Begoña Leyra Fatou

Rosario Ortega Serrano



CAPÍTULO I:
OTRO RECORRIDO POR LAS CIENCIAS SOCIALES:
GÉNERO Y TEORÍA CRÍTICA
HISTORIA Y DEBATES TEÓRICOS FEMINISTAS

Rosa Cobo
Profesora Titular de Sociología
Universidad de A Coruña (España)



CAPÍTULO I: OTRO RECORRIDO POR LAS CIENCIAS SOCIALES: GÉNERO Y TEORÍA CRÍTICA

Por Rosa Cobo

PRIMERA PARTE.

Recorrido histórico del feminismo: tradición intelectual y movimiento social.

En esta primera parte se desarrolla un recorrido histórico por los tres siglos del feminismo, en el que se periodizará a partir de los tres grandes momentos feministas: En la primera ola se explicarán los fundamentos teóricos del feminismo ilustrado y se examinarán las obras de los dos grandes teóricos del pensamiento feminista: Poullain de la Barre y, sobre todo, Mary Wollstonecraft. Y se pondrá de manifiesto el vínculo entre feminismo e igualdad, es decir, se explicarán las raíces ilustradas del feminismo.

1. Siglo XVIII. La primera ola Feminista.

El **feminismo*** no es un movimiento social surgido al calor de la revolución de mayo del sesenta y ocho. Por el contrario, tiene un sólido pasado de casi tres siglos, pleno de luchas por conquistar nuevos espacios de libertad e **igualdad*** para las mujeres. Su fecha de nacimiento se remonta al siglo XVII, cuando François Poullain

de la Barre, en el año 1673, publicó un libro, *De l'égalité des sexes*, en el que sostenía que la subordinación de las mujeres no tenía su origen en la naturaleza sino en la sociedad. Un siglo más tarde, las mujeres de la Revolución Francesa se articularon políticamente para reclamar los derechos de ciudadanía que ya poseían los varones. En 1792, la inglesa Mary Wollstonecraft publicó *Vindicación de los Derechos de la Mujer*, donde denunciaba que la sujeción de las mujeres no era el resultado de una naturaleza inferior a la masculina sino de prejuicios y tradiciones que se remontaban a la noche de los tiempos¹ (Cobo, 2000: 85-99).

Tras la obra de estos dos autores se encuentra el principio ético y político de la igualdad. Estos libros de Poullain de la Barre y de Mary Wollstonecraft, además de ser las actas fundacionales del feminismo, ponen de manifiesto que el **género*** como construcción social, lejos de ser un hallazgo reciente, fue descubierto en la época ilustrada. Y por esa razón también revelan que sobre este descubrimiento, el carácter coactivo del género, se ha edificado críticamente el feminismo. Estas obras inauguran una tradición intelectual de impugnación moral de la sujeción de las mujeres y de lucha contra el prejuicio, y se inscriben en un discurso más amplio sobre la igualdad. La singularidad de estas reflexiones

* Ésta, como todas aquellas palabras señaladas con un asterisco, aparecen explicadas en el Glosario.

¹ Me he basado en el artículo citado para elaborar algunos aspectos de esta *Primera Parte*.

radica en que por primera vez en la historia del pensamiento moderno se habla, con el lenguaje de la época, de una desigualdad no tematizada hasta entonces, la de los géneros, y se señala la existencia de una estructura de dominación masculina como responsable de una de las desigualdades medulares de la sociedad moderna.

Poullain anticipa la distinción analítica entre sexo y género que tan crucial será para el feminismo del siglo XX. Y es que, aunque el concepto de género se acuña en los años setenta del siglo XX, la propia historia del feminismo no es otra cosa que el lento descubrimiento de que el género es una construcción cultural que revela la profunda desigualdad social entre hombres y mujeres. Para entender en su complejidad el feminismo, tanto en su dimensión intelectual como social, no podemos olvidar que la histórica opresión de las mujeres ha sido justificada con el argumento de su carácter natural. De todas las opresiones que han existido en el pasado y existen en el presente ninguna de ellas ha tenido la marca de la naturaleza tan profundamente impresa como la de las mujeres. El argumento ontológico, como casi siempre que se trata de opresiones, ha sido el gran argumento de legitimación. Las construcciones sociales que se justifican en su origen natural son las más difíciles de desmontar con explicaciones racionales, pues arrostran el prejuicio de formar parte de un ‘orden natural de las cosas’ fijo e inmutable sobre el que nada puede la voluntad humana.

Hasta el siglo de las Luces –siglo XVIII– se había conceptualizado a las mujeres o bien como inferiores o bien como excelentes respecto a los varo-

nes. El *discurso de la inferioridad* de las mujeres puede rastrearse desde la filosofía griega, aunque su momento álgido de virulencia misógina se encuentra en la Escolástica y, sobre todo, en la **Patrística***, es decir, en los escritos de los padres de la iglesia. Pues bien, este discurso ha sido construido sobre la base de una **ontología*** diferente para cada sexo, en el que la diferencia sexual es definida en clave de inferioridad femenina y de superioridad masculina. Para este discurso, la subordinación social de las mujeres tiene su génesis en una naturaleza inferior a la masculina². El *discurso de la excelencia* subraya, sin embargo, la excelencia moral de las mujeres respecto de los varones. La paradoja de este discurso es que se origina precisamente en aquello que las subordina: su asignación al espacio doméstico, su separación del ámbito público-político y su ‘inclinación natural’ a la maternidad. Lo significativo de esta argumentación es que la excelencia se asienta en una concepción de lo femenino que ha sido el resultado de la jerarquía genérica patriarcal y que se resume en el ejercicio de las tareas de cuidados y en la capacidad de tener sentimientos afectivos y empáticos por parte de las mujeres hacia los otros seres humanos (Cobo, 2005: 251). Sin embargo, junto a estos discursos aparece un tercero que Celia Amorós denomina *memorial de agravios* y que se hace explícito en *La ciudad de las Damas*³, escrito en 1405. Amorós señala que éste “es un género antiguo y recurrente a lo largo de la historia del **patriarcado***: periódicamente, las mujeres exponen sus quejas ante los abusos de poder de que dan muestra ciertos varones, denostándolas verbalmente en la literatura misógina o maltratándolas

² Los análisis más relevantes que se han realizado en lengua española sobre la diferencia sexual y sobre el feminismo de la diferencia pueden encontrarse en Celia Amorós, *La gran diferencia y sus pequeñas consecuencias... para las luchas de las mujeres*, Cátedra, Madrid, 2005 y Luisa Posada Kubissa, *Sexo y esencia*, Horas y horas, Madrid, 1998.

³ En este texto de Christine de Pizan, (*La ciudad de las damas*, Ed. Siruela, Madrid, 1995) aparece el concepto acuñado por Celia Amorós de *memorial de agravios*.

las hasta físicamente” (Amorós, 2005: 290). Y advierte sobre la necesidad de no inscribir este género en el discurso feminista, pues como ella misma subraya no es lo mismo la queja que la vindicación. La queja pone de manifiesto el malestar que producen los excesos de violencia física y psíquica hacia las mujeres y la vindicación significa la deslegitimación del sistema de dominio de los varones sobre las mujeres en sus múltiples dimensiones. Dicho de otra forma, la vindicación no se conforma con reclamar recursos o derechos formales, sino que exige la transformación de las estructuras y estratificaciones que producen desigualdad. La vindicación, por ejemplo, no termina en la reclamación de igualdad salarial para mujeres y hombres sino que también exige el fin de la generización de profesiones para ambos sexos.

El siglo XVIII supone un punto de inflexión en estos discursos, pues la idea de igualdad se alzaría como el principio político articulador de las sociedades modernas y como el principio ético que propone que la igualdad es un bien en sí mismo y hacia el que deben tender todas las relaciones sociales. La idea de igualdad reposa sobre la de universalidad, que a su vez es uno de los conceptos centrales de la modernidad. Se fundamenta en la idea de que todos los individuos poseemos una razón que nos empuja irremisiblemente a la libertad, que nos libera de la pesada tarea de aceptar pasivamente un destino no elegido y nos conduce por los sinuosos caminos de la emancipación individual y colectiva. La universalidad abre el camino a la igualdad al señalar que de una razón común a todos los individuos se derivan los mismos derechos para todos los sujetos. El universalismo moderno reposa sobre una ideología individualista que defiende la autonomía y la libertad del individuo, emancipado de las creencias religiosas y de las dependencias colectivas (Cobo, 2005: 252).

El **paradigma*** de la igualdad es la respuesta a la rígida sociedad estamental de la Baja Edad Media: defiende el mérito y el esfuerzo individual y abre el camino a la movilidad social. Y no sólo eso, pues también fabrica la idea de sujeto e individuo como alternativa a la supremacía social de las entidades colectivas que eran los estamentos. Esta potente idea ética y política de inmediato es asumida por algunas mujeres en sus discursos intelectuales y en sus prácticas políticas. El resultado de todo ello es la construcción de un incipiente feminismo que se alejará de la queja como elemento central del *memorial de agravios* y asumirá la *vindicación* como la médula política básica del discurso feminista (Amorós, 2005: 285-302).

Los siglos XVIII y XIX serán clave en la producción de cambios que harán posible la creación incipiente de lo que hoy se entiende por sociedad. Pues bien, tanto el discurso feminista como el movimiento social con el que se identifica dicho discurso necesitan de esa nueva realidad que se está construyendo, -la sociedad-, y de una subjetividad individual que se está edificando sobre las ruinas del estamento medieval. El hecho significativo es que las condiciones de posibilidad del surgimiento y desarrollo del feminismo son las mismas que las de la sociología y, en general, de las ciencias sociales. En efecto, para existir tanto las ciencias sociales como el feminismo necesitarán desasirse de la tradición y de la religión, en definitiva de los prejuicios, como fuentes de conocimiento. Asimismo, ambos discursos necesitarán la descomposición de la estructura social estamental y el surgimiento de otra realidad: la de los individuos. También sería condición imprescindible desechar la vieja idea de que existe ‘un orden natural de las cosas’ fijo e inmutable al que están atados hombres y mujeres y sustituirla por la idea moderna de que los fenómenos sociales son construcciones históricas y resultado de la acción humana.

1.1. François Poullain de la Barre y la igualdad de los sexos.

A finales del siglo XVII, un escritor de filiación cartesiana y profundamente comprometido con la crítica a los prejuicios, llamado François Poullain de la Barre, escribió un libro en el año 1673 en el que atacaba la desigualdad entre los sexos (Poullain de la Barre, 1984). Este librepensador, tal y como le denomina Christine Fauré, postulará la necesidad de liberarse de la religión y de la tradición como las fuentes más sólidas e inagotables del prejuicio. Su obra se inscribe en la tradición intelectual de la crítica al prejuicio, que alcanzará su máximo desarrollo en la Ilustración.

Poullain de la Barre, aunque seguidor de la filosofía cartesiana, irá más allá al transformar la reflexión filosófica de Descartes en reflexión sociológica. Y es que Poullain asume el concepto cartesiano de *bon sens*, tal y como lo define Descartes: “la facultad de juzgar y distinguir lo verdadero de lo falso, que es propiamente lo que llamamos buen sentido o razón es naturalmente igual en todos los hombres” (Descartes, 1982: 35). Es decir, asume el concepto de *bon sens* como una razón originaria, natural y perteneciente a toda la especie. Si bien Descartes aporta la idea revolucionaria de que la razón es un atributo universal y pone este concepto al servicio de la crítica de los prejuicios epistemológicos, en Poullain sufre una transformación al utilizarlo como desarticulador de prejuicios sociales. La operación que realiza nuestro filósofo consiste en trasladar las conceptualizaciones cartesianas al ámbito social (Pieron, 1902: 160)⁴.

En *De l'égalité des deux sexes* puede observarse que la lógica cartesiana en manos de Poullain es un instrumento para desarticular la argumenta-

ción tradicional de los discursos antifeministas (Armoghate, 1985: 19) y, en general, de todos los discursos antiigualitaristas. Poullain extiende el *cogito* desde el terreno de la reflexión epistemológica al de la acción social. Y es que como señala Celia Amorós “la lucha contra el prejuicio ha de tener profundas virtualidades reformadoras no sólo en las ciencias sino en las costumbres” (Amorós, 1992: 99). Esta *pragmatización del cogito* convierte a Poullain, a juicio de Daniel Armoghate, en fundador de la sociología (Armoghate, 1985: 99). Y en la misma dirección, Christine Fauré señala que la interpretación de orden sociológico del pensamiento de Poullain de la Barre se origina en los intereses intelectuales de nuestro autor por la sociedad⁵.

Poullain de la Barre no sólo subrayará la relevancia de lo social en sus escritos sino que también anticipará algunos elementos metodológicos sobre los que se asentará el saber sociológico dos siglos más tarde. La desigualdad entre los sexos, como parte del objeto de investigación de la sociología, y de las ciencias sociales en general, será para Poullain el indicador ‘analyseur’ social más eficaz y determinante para analizar la sociedad (Fauré, 1985: 44). Y para ello utilizará una técnica de conocimiento que anticipa lo que ahora se denomina encuesta.

En efecto, la encuesta de opinión, a juicio de nuestro incipiente sociólogo, se manifestará como un instrumento eficaz contra el prejuicio y el error y una apuesta a favor de la experiencia. Nuestro autor interroga a las mujeres acerca de su situación de desigualdad y se encuentra con respuestas que rechazan los prejuicios y prefieren la igualdad con los varones en las múltiples e hipotéticas situaciones que les plantea Poullain. Los datos que consiguen nuestro sociólogo avalan la verdad de los

⁴ Esta operación es calificada por Henri Pieron como pragmatización del *cogito*.

⁵ Véase FAURÉ, CHRISTINE, “Poullain de la Barre, sociologue e libre penseur”, en *Revue de Philosophie Corpus*, nº 1, Paris.

supuestos del racionalismo cartesiano: el *bon sens* está igualmente repartido entre todos los individuos, varones y mujeres, indistintamente. Armoghate señala que esta encuesta oral nos autoriza a decir que estamos en presencia de una actitud pre-científica superior a lo que existía anteriormente sobre este tema (Armoghate, 1985: 20).

En consonancia con lo expuesto anteriormente, hay un tercer aspecto en el pensamiento de este librepensador que pone de manifiesto su modernidad y que la sociología tardará aún mucho en descubrir y es la idea de que la llamada inferioridad natural de las mujeres no es más que un prejuicio, al que Poullain le opondrá un nuevo concepto: la diferenciación cultural de los sexos: “La diferencia que se encuentra entre hombres y mujeres en lo que concierne a las costumbres viene de la educación que se les da. Y es aún más importante señalar que las capacidades que aportamos al nacer no son ni buenas ni malas, pues de otra manera no podríamos evitar suficientemente un error que sólo viene de la costumbre” (Poullain de la Barre, 1984: 96)⁶.

1.2. Mary Wollstonecraft y el acta fundacional del feminismo.

La vida de Wollstonecraft coincide con la Revolución Francesa y con la Revolución Industrial británica, “la doble hoja que abrió definitivamente la puerta de la modernidad en Occidente” (Burdíel, 1994: 23). El discurso intelectual de esta autora se forja dentro de las fronteras marcadas por el pensamiento racionalista ilustrado y brota de una doble y firme convicción: de un lado, desde el punto de vista epistemológico, en la existencia de una razón universal de todos los seres humanos; y de otro, desde el punto de vista político, en la creencia de que la

igualdad es el lugar en el que desemboca cualquier razón moral. Mary Wollstonecraft es una intelectual ilustrada que pondrá a la Ilustración contra las cuerdas al vindicar para las mujeres aquellos derechos naturales que los pensadores contractualistas habían definido en la teoría como propios de la condición humana y en la práctica como exclusivos de los varones.

La biografía de Mary Wollstonecraft debe ser explicada a partir de la profunda coherencia que hay entre su vida y su obra. Experiencia y conocimiento se funden en una biografía plena de pasión ética e intelectual por el destino de las mujeres. Señala Isabel Burdíel con gran acierto que uno de los aspectos más característicos de la biografía de la autora británica fue su capacidad de pensarse a sí misma, trascendiéndose, es decir buscando explicaciones sociales a sus experiencias privadas (Burdíel, op. cit.: 28). Y eso es precisamente uno de los rasgos fundacionales del feminismo: sacar de lo privado a lo público aquellas situaciones íntimas y personales de las mujeres que las sitúan en una situación de subordinación. Wollstonecraft lo explica muy bien: “...abogo por mi sexo y no por mí misma” (Wollstonecraft, op. cit.: 1994: 100). Las reflexiones de la autora inglesa están repletas de la verdad y la fuerza que nacen de la ‘experiencia vivida’.

La obra de Mary Wollstonecraft es la obra de una pensadora ilustrada que asume apasionadamente los principios intelectuales y políticos del racionalismo ilustrado: razón, universalidad, virtud o igualdad son el lenguaje conceptual a partir del que ella levanta el edificio de su poderoso discurso. Wollstonecraft, que siempre admiró intelectualmente a Rousseau, realizó la misma operación que había hecho el ginebrino cuando, ante la sorpresa generalizada de la aristocracia y de la burguesía francesas, declarara en el *Discurso sobre el*

⁶ Traducción propia.

origen y fundamento de la desigualdad entre los hombres que la desigualdad política y económica es una construcción social, artificial por ello mismo, ajena a Dios y a la naturaleza, y resultado de una funesta cadena de azares, todos ellos arraigados en el interés de unos pocos, aunque en última instancia responsabilidad colectiva de todos.

Con argumentos similares, Wollstonecraft descubrirá otra desigualdad tan funesta como la anterior, pero más difícil de desmontar, que es la desigualdad entre los sexos. Dicho con palabras más actuales, la pensadora inglesa, y el feminismo ilustrado, descubrirán el género como una construcción normativa muy coactiva para las mujeres y por ello mismo como una fuente inagotable de desigualdad. Es un hecho social que no tiene su origen en la naturaleza y que por ello mismo se debe irracionalizar. A esta tarea fundacional consagrará Wollstonecraft su vida y con ello pondrá las bases intelectuales y políticas del feminismo.

La autora inglesa nace en 1759 en Inglaterra en el seno de una familia de clase media. Su familia es una representación perfecta del microcosmos de la sociedad patriarcal del siglo XVIII, con algunas características añadidas: un padre violento y alcohólico que dilapida el patrimonio familiar, una madre oprimida y maltratada por el padre y unas relaciones familiares teñidas por la violencia paterna. Wollstonecraft se ve irremediabilmente abocada al trabajo como dama de compañía cuando apenas ha cumplido 18 años. Posteriormente trabajará como maestra para señoritas establecidas y como institutriz de una familia aristocrática. La vida entera de la autora británica es una apelación personal a la autonomía de juicio y a la independencia económica: “Desde hace tiempo he considerado la independencia como la gran bendición de la vida, la base de toda virtud; y

siempre la alcanzaré reduciendo mis necesidades, aunque tenga que vivir de una tierra estéril” (Wollstonecraft, op.cit.: 100).

1.3. La crítica del prejuicio y el elogio de la razón.

Wollstonecraft, como destacaremos más adelante, aplicará los criterios de universalidad de la razón y de los derechos naturales a las mujeres con el objeto de subrayar las incoherencias de la Ilustración patriarcal que había entronizado los derechos naturales como inherentes a la condición humana. Así, Mary Wollstonecraft pondrá bases firmes, duraderas y políticamente rentables al feminismo moderno.

El pensamiento de Mary Wollstonecraft reposa sobre la idea de que la razón es el atributo que distingue a los seres humanos de los animales y convierte a los primeros en superiores a los segundos (Wollstonecraft, op. cit.: 115) en tanto nos convierte en seres morales. Hay en esta pensadora una apelación sistemática a la razón como el rasgo que nos separa de las otras especies animales y nos sitúa en el territorio de la moralidad. Y es que en ella no pueden separarse las ideas de razón y de virtud: “...todo ser puede hacerse virtuoso mediante el ejercicio de su propia razón” (Wollstonecraft, op. cit.: 131). Su noción de razón puede ser entendida como un rasgo humano que no sólo desenmascara los prejuicios intelectuales sino que descubre prejuicios morales ancestrales, desautoriza la tradición y nos introduce por el camino de la autonomía de juicio y de opinión. Tal y como subraya Celia Amorós, la autora británica concibe la virtud en un sentido kantiano como autonomía de la razón⁷ El ejercicio sistemático de la razón nos conduce a la vir-

⁷ Celia Amorós ha desarrollado esta idea en el *Seminario Permanente 'Feminismo e Ilustración'*, Universidad Complutense de Madrid, 1991.

tud y nos hace libres, pues nos libera de los prejuicios que nacen de la religión y de la tradición. Por cierto, instancias ambas, la religión y la tradición, muy opresivas históricamente para las mujeres.

1.4. El debate con Rousseau en torno a la educación.

El primer libro que publica esta autora es una guía de educación para niñas. Siguiendo la estela que había abierto François Poullain de la Barre con *La educación de las damas* (Poullain de la Barre, 1993), Wollstonecraft dedicará muchos de los años de su corta vida a reflexionar sobre la diferente educación que se imparte a niños y niñas y sobre las funestas consecuencias que esta realidad tiene para las mujeres. De hecho, Burdiel señala que el aspecto fundamental de *Vindicación de los derechos de la mujer* es la educación y la socialización, pese a que se presenta a sí misma como una obra de debate político.

Mary Wollstonecraft criticará tenazmente los libros de conducta para mujeres que escribían tanto clérigos católicos como pastores protestantes y tanto educadores como políticos. En efecto, en su opinión, la educación sentimental en la que se formaban las mujeres del siglo XVIII “ha distorsionado tanto la comprensión del sexo, que las mujeres civilizadas de nuestro siglo, con unas pocas excepciones, sólo desean fervientemente inspirar amor, cuando debieran abrigar una ambición más noble y exigir respeto por su capacidad y sus virtudes” (Wollstonecraft, op. cit.: 100). Un

aspecto importante de esta crítica está centrado no sólo en la orientación moral que se da a las niñas para dirigir las hacia el matrimonio sino también en el escaso aprecio que se tiene de sus facultades intelectuales. Wollstonecraft, como antes hiciera Poullain de la Barre, reclama una sola educación para ambos sexos, pues hombres y mujeres son poseedores de una razón que bien utilizada les conducirá a la virtud. Una sola naturaleza, una sola razón, una sola virtud y, por tanto, una sola educación: “niego la existencia de virtudes propias de un sexo... La verdad... debe ser la misma para el hombre y la mujer” (Wollstonecraft, op. cit.: 174).

Tras un periodo de trabajo como maestra, Wollstonecraft entrará en contacto con un grupo de intelectuales ingleses, *el círculo de los radicales*, con los que establecerá un fecundo intercambio intelectual. Este grupo de intelectuales, entre quienes se encuentran Godwin⁸, Thomas Paine o el Dr. Price, recibieron apasionadamente las ideas revolucionarias y mantuvieron la esperanza de que algún día se extendieran a Inglaterra. Sus obras apelan a la razón, impugnan la tradición y los prejuicios, desplazan la religión al territorio de la subjetividad individual y defienden sin descanso los derechos naturales de los individuos. Y en todos ellos se encuentran poderosos y firmes elogios a la igualdad.

Animada por Thomas Payne, Wollstonecraft redacta en seis semanas, en 1792, *Vindicación de los derechos de la mujer*. Éste es un libro extraordinario y lleno de sólidos argumentos sobre la igualdad entre hombres y mujeres en el que la autora interpela con inteligentes análisis a quie-

⁸ Godwin es el famoso autor de uno de los libros de teoría política más influyentes de esa época, *Investigaciones sobre justicia política*, y con el que se casará Mary apenas un año y pico antes de morir. De ese matrimonio nacerá Mary Shelley, la famosa autora de *Frankenstein*. Para cuestiones biográficas hay que consultar: CLAIRE TOMALIN, *Vida y muerte de Mary Wollstonecraft*, Barcelona, Montesinos, 1993 y una obra de ficción de FRANCES SHERWOOD, *Vindicación*, Seix Barral, Barcelona, 1993; asimismo ofrece gran interés la publicación de MERCEDES OSUNA, *Mary Wollstonecraft: una voz de mujer*, Ed. Diputación de Córdoba, 1999).

nes defienden la inferioridad de las mujeres. En este libro se fundamentan a partir de los grandes argumentos ilustrados, la igualdad entre hombres y mujeres y la exigencia de una sola y única educación para ambos sexos al tiempo que se ponen en cuestión los prejuicios que justifican la inferioridad de las mujeres. *Vindicación de los derechos de la mujer* es el texto fundacional del feminismo que inaugura la tradición de la vindicación feminista.

En este libro, Wollstonecraft hace una crítica razonada e inteligente a aquellos pensadores que conceptualizan la naturaleza femenina como inferior a la masculina y que, en consonancia con ello, postulan la exclusión de las mujeres de los derechos civiles y políticos. Entre los autores que tienen un pensamiento misógino y patriarcal, la autora británica escoge a Rousseau. Éste no es un filósofo elegido al azar por Wollstonecraft; al contrario, la causa de esa elección reside en la relevancia del pensamiento rousseauiano respecto a la formación del nuevo ideal de feminidad y de la nueva familia patriarcal. Y es que en el filósofo ginebrino se complementan el sesgo patriarcal y el sesgo misógino como los dos pilares sobre los que se asienta el más amplio y desarrollado discurso de la inferioridad de las mujeres en el siglo XVIII, aunque siempre disfrazado de la teoría complementaria de los sexos (Cobo, 1995:250-259).

Mary Wollstonecraft elige uno de los libros fundamentales del ginebrino, el gran tratado de educación del siglo XVIII, *Emilio*, y muy especialmente su capítulo V, en el que Rousseau utiliza el recurso de un personaje de ficción, *Sofía*, para explicar lo que él denomina la verdadera naturaleza de la mujer, que no es otra cosa que el nuevo modelo de normatividad femenina que tan funcional es a la nueva clase política emergente: la burguesía. De modo, que Sofía aparece con una naturaleza inferior a la de Emilio y en consecuen-

cia con un lugar social subordinado, pese a que Rousseau había explicado en numerosas ocasiones a lo largo de su obra, el carácter socialmente construido de todas las instituciones y de todas las relaciones sociales.

La pensadora británica pone en cuestión la capacidad de observación selectiva de Rousseau: “Probablemente yo he tenido la oportunidad de observar más niñas en su infancia que Jean Jacques Rousseau. Puedo recordar mis propios sentimientos y he observado a mi alrededor con detenimiento” (Wollstonecraft, op. cit.: 162). Este texto de Wollstonecraft es una interpelación directa a su pensamiento: si Rousseau mira a su propio corazón y ve dos naturalezas, Wollstonecraft mira hacia sus sentimientos y sólo ve una naturaleza común para los dos sexos; y si Rousseau mira a su alrededor y ve dos modos de comportarse, la británica contempla dos socializaciones generizadas sobre una sola condición humana.

La autora inglesa denuncia que esa naturaleza de la que habla Rousseau no es natural sino fabricada por el propio filósofo para legitimar la subordinación social de las mujeres en la sociedad que sueña, no sólo Rousseau, sino la emergente burguesía liberal. En otros términos, los discursos de la inferioridad, -y el de Rousseau es uno de los más desarrollados de la Ilustración-, sostienen que la subordinación de las mujeres es el resultado de la ontología femenina, mientras que Wollstonecraft, y el pensamiento de la igualdad, señala que la necesidad de que las mujeres ocupen espacios sociales subordinados a los varones es lo que empuja a los pensadores patriarcales y misóginos a fabricar un concepto de naturaleza femenina inferior a la masculina.

Sofía es la gran metáfora que utiliza el misógino para representar el gran sueño de la burguesía dieciochesca, pues ésta es la representación alegórica del nuevo modelo de mujer de la modernidad: sumisa al marido y a la opinión pública;

casta y modesta; y completamente dedicada a la maternidad y a los cuidados del esposo. En definitiva, Rousseau, junto a otros filósofos ilustrados, define la nueva normatividad femenina y el nuevo modelo de familia patriarcal sobre la base de la domesticidad de las mujeres.

Para Mary Wollstonecraft, el principal error de Rousseau radica en que analiza las costumbres y los hábitos de las mujeres como si fuesen innatos o facultades naturales. El misógino no tiene en cuenta que, desde que nacemos, nuestros gustos están socialmente dirigidos y que esta socialización dirige a las niñas hacia la coquetería y el artificio (Wollstonecraft, op. cit.: 221). La principal crítica de la autora británica a Rousseau es que la mujer natural rousseauiana es, en realidad, la propuesta que hace Rousseau a sus contemporáneos sobre el lugar que se debe asignar a las mujeres en la sociedad que se está gestando.

Uno de los imperativos que, a juicio de Rousseau, son imprescindibles en la educación de las mujeres es la obediencia al esposo, que debe ser inculcada con un vigor inflexible. Y esta obediencia al esposo debe ser completada con la sumisión a la opinión pública. Hay que señalar que esta pedagogía que propone Rousseau para las mujeres, simbólicamente representada por Sofía, es exactamente la opuesta a la que le exige a Emilio. Éste no debe obedecer a nadie que no sea él mismo; la obediencia en Emilio sólo es legítima si se origina en su propio juicio. Por la misma razón, tampoco puede someterse a la opinión pública. En otros términos, para Rousseau existen dos concepciones pedagógicas distintas, una para cada sexo, y ambas reposan sobre naturalezas diferentes y se traducen socialmente en la distribución de ámbitos diferenciados por sexo: el privado-doméstico para las mujeres y el público-político para los varones.

La contestación de Mary Wollstonecraft es rotundamente ilustrada: si las mujeres son infe-

riores a los hombres y por tanto su virtud no es la misma que la de ellos, la virtud entonces es una idea relativa. Si es una idea relativa, deja de ser un principio universal. Pero como dirá Wollstonecraft, no es relativa, por lo que la conducta y la educación de las mujeres deben basarse en los mismos principios y tener el mismo objetivo que tienen los de los varones (Wollstonecraft, op. cit.: 137).

2. Siglo XIX: La segunda ola feminista.

En el siglo XIX se analizan las claves más importantes de la *segunda ola feminista*: el movimiento sufragista. Y, al mismo tiempo, se explicará el surgimiento del feminismo en América Latina, Centroamérica y el Caribe en el siglo XIX.

2.1. El movimiento sufragista en Europa y América.

El primer feminismo teórico que se desarrolló en el siglo XVIII y los primeros grupos de mujeres que se articularon durante la Revolución Francesa acabaron, prácticamente, en el periodo del Terror y, definitivamente, con la derrota de Francia y la restauración del poder absoluto en Europa. En este sentido, hay que subrayar el origen europeo de la primera ola feminista. En los últimos años se ha utilizado este origen histórico para acusar al feminismo de etnocéntrico. Sin embargo, es preciso señalar que el origen de una teoría y una práctica política que tiene como objetivo ampliar los derechos de la mitad de la humanidad sin distinción racial, sexual o cultural no queda invalidada por su origen. Los movimientos sociales y las construcciones teóricas no pueden ser desautorizadas por su lugar de origen sino por los principios políticos que defienden. Desde este punto de vista, los principios que preconiza el feminismo tienen un carácter universal, pues su

objeto de aplicación son todas las mujeres. La teoría feminista y el feminismo social y político se fabrican incipientemente en Europa, en el contexto de las tres grandes ilustraciones, la francesa, la inglesa y la alemana, y en el marco político del estado-nación. Sin embargo, la segunda ola feminista se desarrollará sobre todo en América e Inglaterra.

Casi medio siglo de silencio precederá al resurgimiento del feminismo en el siglo XIX. Y es que cuando todo hacía presagiar que el feminismo ilustrado había sido un episodio aislado tanto en su dimensión intelectual como en la social, reaparece en EE.UU. con un discurso y una práctica política herederos directos del feminismo ilustrado de la Revolución Francesa. Y lo cierto es que con este resurgimiento, el siglo XIX ha presenciado uno de los mayores movimientos de masas de la historia: el movimiento sufragista.

El acta fundacional del movimiento sufragista se produce con la *Declaración de Sentimientos o Declaración de Seneca Falls* en 1848. En este pequeño pueblecito del estado de Nueva York un grupo de mujeres feministas norteamericanas exigieron el cumplimiento de los **derechos de las mujeres***, siguiendo el modelo de declaración de independencia de EE.UU. En este emocionante texto las mujeres norteamericanas reclaman aquellos derechos formulados como universales por los teóricos de la Ilustración y que habían sido usurpados y negados a las mujeres. Exigían los mismos derechos que ya habían conseguido los hombres (Miyares, 2005: 254-294). Hay que subrayar que en este decálogo resuenan los ecos de *Vindicación de los derechos de la mujer* de Mary Wollstonecraft. Sin embargo, no conviene olvidar que aquellas primeras mujeres sufragistas que proclamaron el decálogo de derechos de *Seneca Falls* habían militado activamente junto a la minoría negra en su lucha por el voto. Cuando se consolidó la posibilidad del voto negro, las muje-

res, en justa reciprocidad, les pidieron colaboración política para conquistar el mismo derecho político: el sufragio. La respuesta de la población masculina negra fue negativa: no querían arriesgar su precario derecho al voto luchando activamente por el voto femenino.

El movimiento sufragista arraiga en aquellas sociedades en las que se había desarrollado la revolución industrial, en espacios urbanos, de religión protestante y en sociedades firmemente asentadas sobre la ideología liberal. EE.UU., primero, e Inglaterra, después, serán los primeros países en los que arraigará uno de los movimientos sociales que ha dejado huellas más profundas en la historia de la humanidad y que más ha contribuido a hacer del mundo una comunidad moral.

Durante más de medio siglo las mujeres lucharon por el voto con todas las armas a su alcance, salvo la de la violencia. El sufragismo puso en práctica acciones políticas imaginativas, pero siempre pacíficas, que después han copiado otros movimientos sociales (concentraciones, manifestaciones, escritura de la palabra sufragio en los campos de cricket encadenarse a las verjas del palacio del primer ministro británico o del parlamento, huelgas de hambre, quemarse a lo bonzo en los hipódromos para llamar la atención sobre el derecho al voto, entre otros). Este movimiento se articulará políticamente en torno al derecho al voto, pero el cuerpo central de sus reivindicaciones son el derecho a la propiedad, a la educación, el acceso a las profesiones o a la libertad para organizarse o hablar en público. De otro lado, la crítica al matrimonio, en la medida en que significa la 'muerte civil' de las mujeres, la crítica a las leyes discriminatorias que regulan la patria potestad o la exigencia del divorcio son otras reclamaciones sufragistas. En definitiva, el feminismo del siglo XIX se torna más abiertamente político y sus conquistas ensancharán la democracia al ampliar

los márgenes de libertad e igualdad de las mujeres.

La última época del sufragismo, en los últimos años del siglo XIX y primeros del siglo XX está profundamente marcada por un sesgo más radical que enfatizará la reivindicación de autonomía sexual para las mujeres y la crítica a la moral patriarcal propia de la institución del matrimonio. De esta forma, preparará el terreno al feminismo radical de los años setenta del siglo XX que pondrá las relaciones familiares, sexuales y reproductivas en el centro mismo del escenario histórico feminista.

De otro lado, tampoco es conveniente olvidar el profundo vínculo entre el feminismo y la izquierda (socialismo y anarquismo). Un sector significativo del movimiento sufragista se acercó a la ideología socialista y de esa forma puso las bases de un **movimiento feminista*** más incluyente en el que cabían obreras y mujeres de clase media que sentían como una carga insoportable los privilegios masculinos.

2.2. El feminismo en América Latina, Centroamérica y el Caribe.

América Latina también tuvo su Ilustración feminista. El venezolano Francisco de Miranda (1750-1814) fue un precursor del feminismo que planteó que las mujeres, “esa mitad de individuos tenía derecho a estar representada en el gobierno”⁹. Este ilustrado, precursor también de la Independencia latinoamericana, a fines del siglo XVIII reclamó ciertas formas de sufragio para las mujeres, como puede observarse en una entrevista con el alcalde de París: “¿Por qué, al menos, no

se las consulta acerca de las leyes que les conciernen más directamente, como son las del matrimonio, divorcio, educación de los hijos?”¹⁰.

En la segunda mitad del siglo XIX, algunas mujeres iniciaron en algunos países de América Latina las primeras luchas en favor de los derechos políticos de las mujeres. Sirva como ejemplo el caso de El Salvador, que la Constitución liberal de 1886 otorgó la ciudadanía a las mujeres. También el caso de México es interesante, pues un grupo de mujeres se incorporó al partido Liberal mexicano y se organizó como “Las hijas de Anahuac”. Clubs políticos, asociaciones de mujeres en torno a partidos liberales, otros colectivos alrededor de revistas y otros próximos al movimiento obrero, todos ellos de mujeres, florecieron en América Latina, Centroamérica y el Caribe con reivindicaciones sufragistas y feministas en la segunda mitad del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX.

Y este hecho empíricamente contrastable debe servir para acabar con el prejuicio de que el feminismo es un fenómeno exclusivamente europeo. La tradición feminista en América Latina no es ciertamente poderosa ni en términos de movilización social ni de influencia intelectual ni de penetración ideológica, pero tampoco lo fue en España ni en la mayoría de los países europeos, especialmente en aquellos que profesaban la fe católica. El sufragismo se convirtió en un movimiento de masas sólo en dos países, EE.UU. e Inglaterra, que reunían dos condiciones exclusivas: habían realizado la revolución industrial y sus creencias religiosas eran protestantes. De hecho, en el sur de EE.UU., que no había tenido aún su revolución industrial, no arraigó el sufragismo. En el mismo sentido, hay que subrayar que las mujeres

⁹ Citado en LUCILA LUCIANI DE PÉREZ DÍAZ: “Miranda, precursor del feminismo”, Revista Nacional de Cultura, nº 78-79, p. 27, Caracas, 1950.

¹⁰ Citado en CARACCILO PARRA PÉREZ: “Miranda y la Revolución Francesa”, tomo II, p. 167, Ed. Culturales el Banco del Caribe, Caracas, 1966.

sufragistas norteamericanas del norte habían participado en el abolicionismo de la esclavitud y en movimientos de renacimiento religioso protestante. Ambos espacios les habían sido de gran utilidad, pues les había permitido hablar en público y poner en funcionamiento su capacidad de organización comunitaria, en clave religiosa o política. De modo que es necesario desactivar malentendidos que en última instancia tratan de negar la universalidad de la opresión de las mujeres.

En las tres primeras décadas del siglo XX se fundaron en casi todos los países de América Latina, Centroamérica y el Caribe asociaciones de mujeres vertebradas en torno a reivindicaciones sufragistas y feministas. En la mayoría de los casos, el **movimiento de mujeres*** tuvo como finalidad inmediata reafirmar el papel de las mujeres en la sociedad, al reclamar sus derechos cívicos y culturales. Sin embargo, hay que señalar que las asociaciones de mujeres que se fundaron y los congresos que se celebraron no tuvieron en todos los países el mismo énfasis ideológico. Por ejemplo, en Chile (Consejo Nacional de Mujeres, 1919) y Argentina (la Unión Feminista Radical, 1918) estas asociaciones tuvieron un énfasis feminista desligado de otras opciones ideológicas, mientras que, por ejemplo, en Bolivia (la Federación Obrera Femenina de La Paz, 1927) o México (ligado a la Revolución se funda el Primer Congreso Feminista, 1917) surgen más directamente vinculadas a las luchas populares. Y del interior de las organizaciones sociales y culturales de mujeres surgieron los primeros partidos feministas (Uruguay, Chile o Argentina, entre otros) (Vitale, www.robertexto.com/UniversidaddeChile). Sin embargo, asociaciones y partidos feministas pronto entraron en crisis, el movimiento feminista que estaba en su base fue desactivándose paulatinamente, sumergido y latente, recuperando nuevas fuerzas y llenándose de razones y argumentos hasta desembocar en el poderoso resurgimiento

del feminismo de los años setenta a lo largo y ancho de América Latina, Centroamérica y el Caribe.

3. El siglo XX: La tercera ola feminista.

Para el siglo XX, se aportarán algunos elementos que nos permitan entender los feminismos que se han desarrollado en el contexto de la *tercera ola feminista*, desde el feminismo radical de los setenta hasta el debate entre la igualdad y la diferencia, desde la discutida alianza entre feminismo y postmodernidad hasta el surgimiento de los feminismos emparentados con el multiculturalismo. En este contexto cronológico es preciso explicar el potente resurgimiento del feminismo latinoamericano y los singulares debates que han surgido en el marco geográfico e histórico de esta tradición.

A partir de los años sesenta, el siglo XX ha sido testigo de una nueva ola feminista de marcado carácter político. Este resurgimiento del feminismo ha impregnado las mentalidades, ha permeado valores sociales, ha trastocado los paradigmas dominantes de las ciencias sociales y ha obligado a algunos estados a implementar **políticas de igualdad***. Incluso algunos organismos económicos internacionales --el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo-- han puesto en funcionamiento programas de financiación específicos para frenar, entre otras cosas, la exasperante pobreza de las mujeres del mundo en desarrollo. Y es que hasta las instituciones del capitalismo internacional han asumido cierta retórica feminista.

El feminismo de los años setenta tendrá un rostro aún más marcadamente político que el sufragista. Desde *El segundo sexo* de Simone de Beauvoir, pasando por *La mística de la feminidad* de Betty Friedan, hasta el feminismo radical de los años setenta, el discurso y la práctica política

feminista han puesto sobre la mesa otras reivindicaciones relacionadas con la autonomía personal, la independencia económica y las **relaciones de poder*** entre varones y mujeres. El feminismo radical mostrará a través de las obras de Kate Millett y de Sulamith Firestone el carácter político de las relaciones afectivas y sexuales que tienen lugar en el ámbito familiar.

El libro más célebre, ya un clásico indiscutible de la literatura feminista, es *La política sexual*¹¹ de Kate Millett. La tesis central de este libro es que lo personal es político. ¿Qué significa esta afirmación? Pues que la subordinación de las mujeres no se sostiene sólo en su exclusión de las instituciones políticas y de los poderes fácticos o en la explotación económica que tiene lugar en el mercado laboral sino que tiene raíces muy profundas y aparentemente invisibles que hacen muy difícil desmontar lo que Millett denomina patriarcado. Estas hondas raíces se encuentran en la familia, en las relaciones de pareja y en todas las tareas de cuidados y reproductivas que desarrollan las mujeres gratuitamente en el ámbito familiar. Dicho en otros términos, la familia no es un espacio de afecto y cuidados, presidido por la simetría entre varones y mujeres sino una institución patriarcal en la que se asienta la **división sexual del trabajo***, se esconden las relaciones de poder entre hombres y mujeres detrás del amor y de los cuidados y en muchos casos se desarrolla la violencia y el abuso sexual masculino contra las mujeres. Y todas estas prácticas no son aspectos íntimos de las parejas o de las familias, como se ha tendido a contar, sino relaciones políticas basadas en la explotación y subordinación de las mujeres. Y no sólo eso, pues inmediatamente el feminismo de finales del XX politizará aún más el espacio doméstico al señalar la violencia sexual de que son objeto algunas mujeres y al desvelar la

explotación económica que suponen los trabajos reproductivos que tienen lugar en el espacio privado-doméstico.

El feminismo radical de los años setenta tendrá un carácter más comprensivo en su forma de analizar la opresión de las mujeres que los feminismos históricamente anteriores, pues reflexionará sobre la política sexual del patriarcado como una política que actúa en lo privado e íntimo y en lo público y lo político. Faltarán aún algunos años para que el feminismo amplíe su mirada e incluya las opresiones específicas de colectivos de mujeres marcados por la etnia, la orientación sexual, la raza o la cultura. Esta mirada más incluyente del feminismo estará relacionada con la introducción en la agenda política de las mujeres de los países en desarrollo la cuestión de la opresión de las minorías, la reflexión crítica sobre el pasado colonial de los países europeos y su influencia en la conformación de las estructuras sociales y simbólicas de los países colonizados.

El feminismo, en su doble dimensión de movimiento social y de tradición intelectual, es uno de los efectos reflexivos de la modernidad que más ha contribuido en los dos últimos siglos al progreso social y político. El feminismo ha democratizado aspectos decisivos de la sociedad en varios sentidos. De un lado, ha ensanchado los límites políticos y económicos de las democracias al reivindicar para la mitad de la sociedad la ciudadanía social y política. Y de otro, ha visibilizado aquellas cuestiones morales y existenciales reprimidas por las instituciones de la modernidad patriarcal y las ha introducido en el debate público (aborto, sexualidad, **reproducción*** e invisibilidad de la economía doméstica, entre otros). Este proceso de ampliación de la democracia ha sido posible porque el feminismo ha hecho de la lucha

¹¹ Véase uno de los libros de teoría feminista más relevantes del siglo XX: KATE MILLETT, *La política sexual*, Ed. Cátedra, col. Feminismos, Madrid, 1995.

contra la discriminación y de las vindicaciones de igualdad los núcleos de su identidad.

El feminismo, desde su origen hasta su resurgimiento en los años setenta del siglo XX, se ha desarrollado como una crítica moral, política y antropológica a la dominación masculina. De ahí que la igualdad haya sido el paradigma que ha articulado históricamente las vindicaciones feministas. Celia Amorós define el feminismo como 'vindicación', entendiendo por tal una crítica política a la usurpación que han realizado los varones de lo que ellos mismos han definido como lo genuinamente humano. El género 'vindicación' reclama la igualdad a partir de una irracionalización del poder patriarcal y una deslegitimación de la división sexual de los roles (Amorós, 1997: 56). El feminismo ha tenido como objetivo desvelar los mecanismos políticos, económicos e ideológicos que han convertido la diferencia anatómica entre hombres y mujeres en una diferencia política en clave de dominación y subordinación.

3.1. Debate igualdad-diferencia.

El movimiento feminista y la teoría feminista desde sus inicios han experimentado la tensión entre la igualdad y la diferencia (Benhabib, 1996: 25), entre la queja y la vindicación, entre la separación y la plena inclusión en lo público y lo político. La igualdad ha sido el paradigma político predominante en el feminismo hasta que en los años setenta cristalice con cierta coherencia una **posición*** teórica y política favorable a la diferencia. En esos años se inicia un debate en el seno del feminismo sobre la 'naturaleza' de los géneros y sobre cuestiones político-estratégicas. ¿Existe algún elemento ontológico que determine maneras de ser diferentes para mujeres y varones? ¿O la diferencia entre ambos géneros es una construcción sociocultural producida por la jerarquía patriarcal? Las mujeres ¿deberían luchar por el

poder y la igualdad utilizando los recursos y las instituciones ya existentes en la sociedad?

Alrededor de este dilema brotan tres argumentos en el seno del feminismo. Los dos primeros celebran la diferencia entre varones y mujeres, mientras que el tercero la examina críticamente y vindica la igualdad. El primero de ellos defiende una esencia de lo femenino con rasgos propios, ajena a las realidades sociales. El segundo considera intelectualmente imposible demostrar una ontología o esencia de lo femenino, pero presenta otra posibilidad que al cabo cumple el mismo propósito: puede y debe construirse una 'naturaleza' femenina. Sobran ejemplos empíricos ilustrativos de estas dos posiciones: la ausencia de las mujeres como sujetos activos en las grandes tragedias de la humanidad -guerras, desastres ecológicos, violencia...- refuerza este planteamiento. El tercer argumento arranca de la premisa de que la identidad femenina es el resultado de la estructura de poder patriarcal. Dicho de otra forma, la femineidad es una construcción normativa y constrictiva que reduce la libertad y autonomía de las mujeres.

Este debate en torno a la igualdad y diferencia que se hace explícito a finales de los setenta tiene unas implicaciones políticas considerables. Mientras el feminismo de la igualdad ponía todo el énfasis crítico en la división sexual del trabajo, en la rigidez de los **roles de género***, en la explotación económica, subordinación social y casi exclusión política de las mujeres, el feminismo de la diferencia subrayaba críticamente el componente patriarcal presente no sólo en la estructura social y en la ideología dominante, sino también el androcentrismo en la manera de construir el conocimiento científico.

Sin embargo, es necesario señalar que el paradigma político de la igualdad asume la indiscutible realidad de la diferencia de género, pero parte del supuesto de que esa diferencia es una construcción socio-histórica y no una realidad ontoló-

gica. De todo ello, los diversos feminismos de la igualdad infieren la necesidad de superar esa diferencia cultural jerárquica entre las dos mitades de la humanidad. Como explica Lidia Cirillo, una cosa es que hagamos de la diferencia una hipótesis de trabajo y otra bien distinta es que hagamos de ella un paradigma político (Cirillo, 2002: 50). Y es que articular epistemológica y políticamente la diversidad y la diferencia con la igualdad no significa aceptar la diferencia y reorganizar nuestro pensamiento en torno a este principio.

El problema de fondo es si vinculamos la diferencia a la experiencia, es decir, si entendemos la diferencia de género como un constructo histórico-social o si lo conceptualizamos como una categoría fija e inmutable, ajena al tiempo histórico. En este último caso, la diferencia se convierte en paradigma político. En esta dirección, hay que hacer un esfuerzo por clarificar el concepto de igualdad y no hacerlo sinónimo del de 'identidad' o 'uniformidad'. La igualdad no presupone la uniformidad social ni se basa en el presupuesto de la identidad entre todos los individuos ni tampoco en la idea de que todas las personas deben ser tratadas exactamente igual. La igualdad no es la enemiga de la diversidad ni de las diferencias sino de los privilegios de determinados grupos sociales. La igualdad es un principio ético y político que rechaza la discriminación, la explotación, la exclusión, la subordinación y en general todas las opresiones. Es un principio tan radicalmente ético que igual puede ser utilizado para impugnar la exclusión de las y los inmigrantes en el 'Primer Mundo' como para denunciar la explotación económica de las mujeres en las sociedades patriarcales. Descartar la igualdad como principio medular de las relaciones sociales es renunciar a una herramienta que en manos de los y las oprimidas es fuente de transformaciones sociales. Quizá no es casualidad que la ideología que subyace a la globalización neoliberal trate de difundir la idea

de que la desigualdad es un hecho natural e inherente a la naturaleza humana.

3.2. *Feminismo y postmodernidad.*

Sin que se hubiesen apagado los ecos de este debate que fragmentó peligrosamente al movimiento feminista, surgió a mediados de los ochenta otro debate que se superpuso al anterior. El discurso de la diferencia se refuerza y amplía con las argumentaciones postmodernas. Como explica Nancy Fraser, el debate de los setenta se desarrolla en torno a la diferencia de género, mientras que las argumentaciones postmodernas de los ochenta se centran en las diferencias entre mujeres (Fraser. 1997: 229-250). Dos debates y dos fases del movimiento feminista. El primero de ellos enfatizó la diferencia de género, mientras que el segundo exaltó las diferencias entre mujeres pertenecientes a distintos colectivos sociales. Esta segunda fase se configura en el contexto sociopolítico de lo que se ha llamado políticas de la identidad/diferencia.

Esta alianza entre un sector del feminismo y la postmodernidad ha supuesto un giro político y epistemológico respecto al feminismo universalista e ilustrado de la igualdad. Este cambio de análisis es tematizado por Seyla Benhabib como un choque de paradigmas en la teoría feminista contemporánea. El cambio de paradigma hacia los feminismos postmodernos se produjo a mediados de los ochenta, bajo la influencia de pensadores franceses como Foucault, Derrida, Lyotard, Luce Irigaray o Helene Cixous.

Hoy no puede hablarse propiamente de un solo feminismo. Coexisten en su interior distintas posiciones teóricas y estrategias políticas, tal y como sucede en otras teorías críticas de la sociedad y en otros movimientos sociales. En todo caso, unas y otras hacen explícito el largo e intenso recorrido intelectual y político del feminismo.

El feminismo ha dialogado, y sigue haciéndolo, con todos los grandes paradigmas teóricos y con todos los grandes movimientos sociales y políticos. Sin embargo, la feminización de la pobreza y la violencia son quizá las dos caras más trágicas para muchas mujeres en el mundo. Cualquier discurso feminista tiene que integrar estos dos fenómenos sociales si quiere dar cuenta de la compleja realidad social que vivimos en el mundo desarrollado y en el mundo en desarrollo.

3.3. Feminismo y multiculturalismo.

En las dos últimas décadas se han intensificado los debates y las discusiones sobre las relaciones entre distintas culturas. El multiculturalismo, el choque de civilizaciones, el diálogo transcultural o la interculturalidad, se han convertido en objeto de investigación y de discusión política. Y en el marco de estas reflexiones han surgido preguntas y se han formulado críticas a las sociedades occidentales no sólo por su pasado colonial sino también por su actitud etnocéntrica¹².

La crítica de etnocentrismo a Europa y EE.UU. no es una improvisación construida en estos últimos tiempos; por el contrario, tal y como señala Sophie Bessis (Bessis, 2002: cap. I y II), tiene profundas raíces históricas. Siglos de conquista y colonialismo han conformado en Occidente una ideología de la superioridad frente al resto del mundo que actúa como sustrato, tanto para fundamentar posiciones políticas críticas con el etnocentrismo, como para alimentar ideologías racistas sobre los 'otros'. En definitiva, el debate alrededor de los encuentros y desencuentros entre las culturas transita de un lado entre ideologías reactivas que quisieran mantener convenientemente alejados y aislados a los 'otros'; y de otro lado,

entre quienes asumiendo posiciones autocríticas con Occidente, rechazan todas las producciones teóricas y políticas surgidas en el marco de la modernidad, como por ejemplo, los derechos humanos o el feminismo, con la excusa de que son 'perspectivas del Norte'.

El feminismo pronto se incorporó al debate sobre el multiculturalismo, sobre todo el feminismo norteamericano y el feminismo de los países más pobres, hasta el extremo de que el multiculturalismo se convirtió en una lógica teórica y política que dio voz a mujeres feministas que no se sentían cómodas dentro del movimiento. Estas mujeres feministas que se aproximaron al multiculturalismo pusieron sobre la mesa la necesidad de replantear el proyecto político feminista a la luz de estructuras sociales recientemente visibilizadas como la raza, la etnia o la sexualidad. De esta forma comenzó una estrecha alianza entre feminismo y multiculturalismo que se ha traducido en abundante bibliografía y en significativos debates teóricos y políticos.

Y llegadas a este punto, no puede soslayarse que una buena parte de las teóricas feministas que defienden el multiculturalismo radical son deudoras intelectualmente de la postmodernidad, de ciertos relativismos culturales, algunos de ellos indiscriminados, y de filosofías de la diferencia. Por ejemplo, Floya Anthias y Nira Yuval-Davis, como la mayoría de las feministas multiculturalistas radicales, defienden la necesidad de deconstruir la categoría 'mujer', pues en su opinión sólo así pueden entenderse las diversidades y los puntos en común que existen entre las mujeres (Anthias y Yuval-Davis, 1996: 100-101). Y en esta dirección, polemizan críticamente con los feminismos radical y marxista por su dificultad para entender las identidades de género, pues a su jui-

¹² Este apartado se puede encontrar en su casi totalidad en el artículo: Rosa Cobo, "Ellas y nosotras en el diálogo intercultural", en *Interculturalidad, feminismo y educación*, Rosa Cobo (Ed.), Libros de la Catarata, Madrid, 2007.

cio estas perspectivas teóricas no dan cuenta suficientemente de la significación de la etnia y de la raza en las identidades de género (Anthias y Yuval-Davis, op. cit.: 101-102).

Una de las ideas centrales de estos feminismos es su insistencia en mostrar las diferencias entre las mujeres, es decir, en cuestionar la categoría 'mujeres', y en última instancia en poner de manifiesto la falta de representatividad del feminismo cuando conceptualiza las diferencias culturales, raciales o sexuales. Sin embargo, en sus discursos hay un déficit respecto a la visibilización e identificación analítica y política de los mecanismos universales de dominación patriarcal. La influencia de la postmodernidad y de las teorías de la diferencia hace que la diferencia se coloque como valor supremo frente al carácter transcultural e interclasista de la dominación masculina.

Este feminismo multiculturalista exalta las diferencias no-dominantes hasta hacer de esa categoría, la diferencia, la piedra angular de ese multiculturalismo policéntrico (Lugones, 2005). El coste de este multiculturalismo radical, profundamente anclado en las opresiones de clase, de sexo, de género o de cultura, es la sacralización del grupo y la reificación de las minorías. Estas posiciones multiculturalistas transitan entre el miedo al esencialismo que denuncia la postmodernidad y la seducción de la sacralización del grupo tan propia del comunitarismo. La cuestión es que es un círculo que provoca tensiones dentro de su discurso. Sin embargo, esta posición teórica de la 'interdependencia de las diferencias no-dominantes', de 'fuerzas reconocidas e iguales', tiene su traducción política, según las multiculturalistas feministas, pues es a partir de esas diferencias desde donde se pueden construir afiliaciones y coaliciones. Y en este tipo de análisis, como el que hacen, por ejemplo, Audre Lorde y María Lugones, se puede observar, a mi juicio, un punto ciego y es la no identificación del patriarcado

como un pacto entre varones de distintas razas, clases y culturas. La no tematización del contrato sexual como constituyente del patriarcado dificulta que estas feministas vean el carácter transversal de la opresión de las mujeres y por ello mismo el de sus luchas políticas.

De otro lado, hay un gran voluntarismo en la idea de las diferencias no dominantes, pues las diferencias no son todas iguales ni es suficiente con que digamos que son iguales para que lo sean. Ni todas las opresiones y subordinaciones son iguales ni responden a los mismos intereses ni producen los mismos efectos. Ni tampoco la correlación de fuerzas que tienen los oprimidos y oprimidas en los diversos sistemas de dominación es siempre la misma. La propuesta de negociar y reconocernos como diferencias no dominantes es una declaración moral y política de intenciones, pues en la propia estructura de las sociedades multiculturales no ocupan la misma posición en cuanto a recursos las diferentes minorías y los distintos grupos sociales. Sin embargo, estas feministas aciertan plenamente en la idea de que los colectivos oprimidos tienen que negociar entre sí lo más simétricamente posible para desactivar las estructuras de dominación que soportan. Sin embargo, para ello es necesario visibilizar esa macroestructura masculina que expropia a 'todas' las mujeres de recursos y derechos. Sacar a la luz esta estructura hegemónica que es el patriarcado es la mejor contribución para hacer del feminismo un proyecto político transformador.

El multiculturalismo radical que postulan 'los feminismos de mujeres de color' estadounidenses y que tiene una influencia significativa en espacios intelectuales y políticos latinoamericanos y centroamericanos parte de una oposición, -a mi modo de ver un poco esquemática-, entre feminismos blancos burgueses y feminismos de color. Y esta división del feminismo no deja de ofrecer problemas porque sugiere la existencia de un

feminismo que es legítimo y de otro que no lo es. Y además, ahí subyace una idea complicada, pues si existen dos feminismos, uno que no es legítimo ni representativo porque no integra en su discurso ni en su práctica política variables específicas de opresión; y el otro que sí es legítimo porque visibiliza y pone de manifiesto las opresiones de las mujeres de las minorías culturales, raciales o sexuales, entonces parecería imposible construir una agenda política feminista global. Las mujeres blancas de todas las clases sociales del primer mundo son objeto de agresiones patriarcales simbólicas y materiales por parte de los varones, como individuos y como colectivo. Dicho en otros términos, me preocupa que este feminismo hace un uso escaso del concepto de patriarcado por una parte y por otra me inquieta esa especie de desplazamiento crítico desde el patriarcado hacia el 'feminismo blanco burgués': ¿quiénes son las feministas blancas burguesas? ¿Qué argumento debemos utilizar para distinguirlas? ¿Qué criterio utilizaremos para diferenciar al feminismo legítimo del ilegítimo?

Por otra parte, también me resulta insatisfactorio el escaso reconocimiento a esos feminismos de mujeres blancas que hoy permiten edificar otros feminismos más atentos a las opresiones específicas. Ahí veo dificultades para construir el metarrelato de las luchas de las mujeres y la eterna reconstrucción de la memoria feminista. La memoria histórica es un instrumento necesario en la construcción de una subjetividad política que tenga como finalidad la irracionalización del sistema de dominio patriarcal.

La crítica al metarrelato en favor de los microrrelatos tiene el peligro, como señalaba anteriormente, de silenciar el sistema transcultural de dominación masculina y de sacralizar las comunidades culturales, raciales o sexuales. Y de esta sacralización puede inferirse también un muro de incomunicación entre nosotras y ellas. Y una cosa es

reconocer las diferencias que nos oprimen y otra muy distinta es hacer de las diferencias fronteras de incomunicación política. ¿Se puede afirmar que no existe una hegemonía masculina –o capitalista– que atraviesa fronteras culturales, sociales, económicas o raciales? ¿Se pueden negar los datos empíricos que señalan que no existen sociedades en las que las mujeres no son objeto de subordinación?

La dominación masculina suele ser convertida por los varones en la piedra de toque de su cultura, de tal forma que suele identificar la esencia de su cultura con sus propios privilegios. Así, el control y propiedad de las mujeres por parte de los varones se convierte en uno de los elementos centrales a proteger en las comunidades culturales que se sienten inferiorizadas y sometidas a procesos de cambio social. Lo que en el fondo no es otra cosa que defender el contrato sexual por el que los varones originalmente pactaron a las mujeres en propiedad masculina y en subordinadas sexuales. Parecería que los varones están resignados a admitir ciertos cambios culturales, pero se aferran como a un clavo ardiendo al contrato sexual, pues este pacto les convierte en colectivo dominante sobre 'sus' mujeres. Así, aunque pierdan 'poder' como cultura siguen conservándolo como genérico masculino. El multiculturalismo más radical y más patriarcal aspira a que una de las esencias culturales a proteger sea precisamente la subordinación de las mujeres. Dicho en otros términos, hay que reactualizar y legitimar el contrato sexual, esta vez en clave cultural.

En torno a la dominación masculina y a la red de privilegios sobre la que se asienta, se ha elaborado una ideología de defensa de la supervivencia cultural para la cual se apela a la tradición como fuente principal de legitimación de la subordinación de las mujeres. Y la tradición siempre ayuda en ese sentido, pues las mujeres han sido pactadas por los varones y sobre ese contrato sexual se ha

edificado la división sexual del trabajo y los roles sexuales. Ahora bien, cuando la tradición no ayuda lo suficiente porque el poder de los varones se ha debilitado, entonces la **cultura patriarcal*** inventa una nueva normatividad femenina que desemboca en la reactualización del viejo modelo de mujer de la tradición. Así se crea esa 'mujer imaginada' y soñada por los varones que temen perder su identidad cultural y sus privilegios patriarcales, que no es otra cosa que un nuevo modelo de *esclava cultural*. Lo reseñable es que esa 'mujer imaginada' es construida como un restablecimiento de la tradición, como la vuelta a lo originario y constituyente. Y es que un elemento central de la identidad cultural para los varones es la sujeción de las mujeres. Dicho en otros términos, las posiciones multiculturalistas radicales y patriarcales no diferencian entre patriarcado y cultura, porque la distinción analítica y política de esas estructuras desenmascararía los privilegios que subyacen a esa perversa alianza.

¿En qué concepto de cultura se sustentan aquellas posiciones que intencionada o inintencionadamente desembocan en el establecimiento de fronteras entre ellos y nosotros, ellas y nosotras? Los multiculturalistas fuertemente comunitaristas tienen una visión holística de las culturas, como si fuesen totalidades sin fisuras, entidades prerreflexivas, realidades hipercoherentes, como si las comunidades culturales no fuesen dinámicas y no estuviesen expuestas a encuentros con otras culturas y por tantos ajenas a procesos de cambio social. Toda cultura está construida sobre estratificaciones sociales o sexuales, marcadas por las diferencias económicas o de estatus o de género. Las comunidades culturales se forman sobre estructuras sociales en las que el género, los recursos o el origen son variables de diferenciación y de desigualdad (Benhabib, 2006: 59-94).

Así, desde posiciones multiculturalistas fuertes y, por supuesto, no mediadas por análisis feminis-

tas, 'la mujer' aparece como la metáfora de la cultura, como la representación material y simbólica de la supervivencia de la comunidad cultural. Frente al miedo a la desaparición de una cultura que se considera acosada y expuesta a la asimilación por parte de la cultura hegemónica, los varones cierran filas en defensa de la propia dominación sobre 'sus mujeres'. Y ahí, en la dominación masculina sobre las mujeres, se encuentra el núcleo intocable y no negociable de la permanencia de su comunidad cultural.

Sin embargo, un feminismo integrador, inclusivo y atento a las opresiones específicas, -clase, sexualidad, raza, cultura...-, con capacidad teórica para producir categorías que nombren esas realidades que durante tanto tiempo no se han visibilizado y con lucidez política para enfrentarse a las nuevas alianzas establecidas entre el patriarcado y las culturas, tiene que dotarse de un discurso teórico y político que trascienda tanto las diferencias indiscriminadas como el universalismo ciego.

El feminismo no puede renunciar a la idea de la autonomía y a la constitución de las mujeres en sujetos políticos, pero tampoco puede cerrar los ojos a la existencia de grupos de mujeres con experiencias concretas y específicas de opresión. Sin embargo, tener una actitud un poco relativista y un poco multiculturalista hacia las culturas y las minorías, siempre que no vulneren los derechos humanos y no promuevan la desigualdad, no puede significar la adhesión al relativismo y el alejamiento del universalismo. Construir un universalismo amplio, ancho, autocrítico, que no sea ciego a las diferencias, que no se deje bloquear, según el término de Bessis, por los intereses de las elites patriarcales y que no silencie a las 'otras' debe ser uno de los objetivos del feminismo del siglo XXI. Pero este universalismo no puede ser sólo político, también tiene que ser filosófico, aunque no esencialista, es decir, no puede renun-

ciar a la idea de una única humanidad porque este punto de vista es el fundamento de una teoría amplia y comprensiva de los derechos humanos para todos y cada uno de los individuos. Desde este punto de vista, el multiculturalismo radical de un lado y el conservadurismo neoliberal de otro bloquean cualquier versión integradora del, denominado por Benhabib, universalismo interactivo.

Tal y como señala Nancy Fraser (Fraser, 1995: 39-43), el multiculturalismo no puede ser indiscriminado, debe ser crítico. Si bien la idea que subyace en el multiculturalismo es la necesidad de reconocer las diferencias y las identidades culturales, eso no supone que todas las culturas contengan aportaciones igualmente valiosas para el bienestar, la libertad y la igualdad de los humanos, es decir, no implica una hipótesis de relativismo general (Lamo de Espinosa, 1995:18). Hay que distinguir entre pretensiones dignas de protección y de reconocimiento jurídico y las que no son acreedoras de ello, bien porque no lo necesitan, bien porque pueden ser satisfechas por otras vías más adecuadas, bien porque no lo merecen (De Lucas, 1994: 35).

La diversidad cultural y las ideas multiculturalistas son aceptables sólo si amplían la libertad y la igualdad de los individuos¹³. Por ello, hay que discriminar entre las prácticas y valores culturales que están al servicio de sistemas de dominación y aquellos que no vulneran los derechos individuales. Hay prácticas culturales, como la mutilación genital femenina, que obviamente no amplían el contexto moral.

La argumentación anterior desemboca en la urgente necesidad de construir colectivamente

criterios éticos universales que resten legitimidad a todos los valores y las prácticas basados en la dominación y la discriminación. Los derechos humanos son, sin duda, el punto de partida. Esta ética debe ser lo suficientemente universal para que no sea una manifestación de etnocentrismo y para que las poblaciones del Sur no la perciban como tal. Es decir, una ética basada en los derechos humanos como el dato más inequívoco de humanización y de civilización.

3.4. Debates feministas en América Latina, Centroamérica y el Caribe.

No parece adecuado hablar del concepto de feminismo latinoamericano, de la misma forma que la definición de feminismo europeo o africano no nos devuelve una realidad homogénea. Las razones hay que buscarlas en la diversidad y complejidad del contexto político, económico y cultural que existe en América Latina, Centroamérica y el Caribe. Por eso, precisamente, propongo que hablemos de debates feministas en América Latina. La complejidad de este contexto hace posible afirmar que el feminismo en el centro y en el sur del continente americano tiene características que lo singularizan frente a discursos y prácticas feministas de otras regiones del mundo. Pese a esta observación, señala Maruja Barrig¹⁴ que, de todos los movimientos sociales que han surgido en América Latina a partir de los años setenta, quizá el feminista es el que más semejanza guarda con el europeo.

Sin embargo, para entender algo de la historia de este feminismo es necesario identificar analítica-

¹³A este respecto, véase mi artículo: "Multiculturalismo, democracia paritaria y participación política". En *Política y Sociedad* (Madrid), nº 32, 1999.

¹⁴Este apartado debe mucho a la documentada ponencia de MARUJA BARRIG: "Los malestares del feminismo latinoamericano: una nueva lectura". Prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, The Palmer House Milton Hotel, Chicago, Illinois, September 24-26, 1998.

mente algunas características que recorren el centro y el sur de este continente. En primer lugar, hay que señalar que el contexto de este continente está profundamente marcado por la diversidad cultural derivada de su historia colonial. Este pasado de colonización española y portuguesa ha producido mestizajes y segregaciones, exclusiones y mezclas que están en el corazón de las sociedades latinoamericanas y que han originado efectos sociales que hoy se pueden rastrear en los debates feministas.

En segundo lugar, esta región del mundo, al igual que otras, se caracteriza por la desigualdad económica y la falta de escrúpulos de la mayoría de sus élites económicas y políticas. Esta desigualdad se ha alimentado en los últimos años de las políticas neoliberales que han empobrecido a la mayoría de la población y han debilitado a sus escasas clases medias. Uno de los efectos más sobresalientes ha sido la feminización de la pobreza. Y este hecho empírico sobrevuela las preocupaciones y la agenda política del feminismo latinoamericano.

En tercer lugar, estas políticas económicas dictadas por las instituciones del capitalismo internacional (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio, etc.) están creando nuevas dificultades que se deben añadir a los problemas inherentes a la crónica falta de cohesión social: tensiones sociales, conflictos económicos o choques culturales. Las maquilas aparecen como el paradigma de la explotación económica y el producto más perverso del capitalismo.

En cuarto lugar, esta debilitada cohesión social reposa sobre una historia en la mayoría de los países latinoamericanos marcada por la falta de consenso social. Las guerras de Centroamérica y las dictaduras del Cono Sur son una de las muestras más rotundas de que la mayoría de las sociedades latinoamericanas no han resuelto sus conflictos

consensuadamente. Hay que preguntarse si los enconados conflictos teóricos y políticos intrafeministas no estarán relacionados con historias nacionales y regionales, es decir, con una cultura política marcada por el conflicto.

En quinto lugar, no puede soslayarse la rotunda presencia en la sociedad civil y en el poder político de un catolicismo reactivo que ha establecido interesadas alianzas con la derecha más conservadora y neoliberal. De otro lado, el surgimiento y afianzamiento de grupos evangélicos y protestantes en muchas partes de América Latina refuerza los valores más tradicionales y patriarcales de sectores de la sociedad civil. Las propuestas progresistas de la teología de la liberación no han podido neutralizar la influencia reactiva del cristianismo más conservador y ultramontano. La carga de esta presencia religiosa reactiva ha obstaculizado significativamente las vindicaciones políticas de los grupos de mujeres y del movimiento feminista y se ha convertido en uno de los núcleos ideológicos más conservadores frente a las reivindicaciones de las mujeres.

En sexto lugar, hay que señalar la crisis, en unos casos, y la descomposición, en otros, de las instituciones políticas en diversos países de América Latina, Centroamérica y el Caribe. La incapacidad de las élites políticas para desactivar la desigualdad económica y hacer frente a la corrupción ha producido una notable deslegitimación de sus clases políticas y de la democracia como sistema político. Las clases políticas de algunos países de este continente no han podido ni sabido neutralizar a las élites económicas y esto ha hecho posible que hoy en algunas naciones latinoamericanas la desigualdad económica sea de las mayores del mundo. La facilidad con la que las élites políticas y económicas han acudido a la violencia no legítima, inspiradas y apoyadas casi siempre por EE.UU., cuando estas sociedades mostraban su disconformidad con la desigualdad ha producido

unas heridas difíciles de suturar. Y esta deslegitimación de las instituciones está en el origen de la resistencia que un sector del feminismo muestra a la hora de pactar con el estado.

En séptimo lugar, es necesario dirigir nuestra atención al surgimiento en los últimos años de opciones políticas indigenistas en aquellas sociedades con poblaciones indígenas marcadas por la exclusión, la falta de respeto social y la explotación económica. Estas opciones políticas indigenistas si, por una parte, cuestionan la legitimidad del poder criollo y mestizo, por otra, están teniendo relaciones de gran ambivalencia con los grupos de mujeres y con el movimiento feminista. Las opciones indigenistas tampoco escapan a las creencias y prácticas patriarcales en su imaginario colectivo y en sus entramados institucionales y civiles.

En octavo lugar, en diversas zonas de Centroamérica y México han aparecido nuevas formas de violencia contra las mujeres, cuya característica principal es el asesinato de mujeres por parte de uno o varios varones que en la mayoría de los casos no las conocían de antemano. Estamos hablando del feminicidio. Estos asesinatos colectivos por parte de varones suelen estar vinculados a la economía criminal. —narcotráfico, prostitución, tráfico de mujeres, niñas, órganos, etc.—, a pandillas y maras o a agresiones sexuales de fin de semana y se producen en medio de rituales de tortura. Esta realidad se ha convertido en una de las preocupaciones predominantes del movimiento feminista y en objeto de investigación de teóricas feministas.

En noveno lugar, las sociedades latinoamericanas con más problemas de exclusión están viviendo desde los años ochenta la presencia de la cooperación internacional y la financiación de programas de intervención social con el fin de colaborar en la reducción de la desigualdad y en el reforzamiento de la democracia y los derechos

humanos donde más insistentemente se han vulnerado. Estos procesos de intervención internacional han sido bien recibidos por sus élites progresistas, pero al tiempo se les ha criticado, de un lado, su desconocimiento del contexto y con ello los dudosos efectos positivos de su intervención; y, de otro, que se convirtiesen en instrumentos de aplicación de políticas ajenas que poco tienen que ver con la historia y con los procesos económicos y culturales que han vivido estos países. La relación entre la cooperación internacional y el discurso y la práctica política feminista ha estado y está en el origen de uno de los debates más singulares, propios y vivos de América Latina, Centroamérica y el Caribe.

El feminismo latinoamericano de los años setenta forma parte de una ola feminista que se extendió por muchas partes del mundo. Se inscribe en mayo del 68 y, por tanto, es urbano, de clase media e ilustrado; y, además, nace vinculado a la izquierda. Y esta vinculación ha sido fuente inagotable de debates en el propio movimiento y de tensiones con una izquierda que no ha sabido entender políticamente las vindicaciones feministas y que le ha negado sistemáticamente la especificidad de su lucha política y las pretensiones de su autonomía organizativa. Y aquí se puede detectar un malestar profundo en el feminismo de los años 70 y 80, que aún se mantiene, aunque más debilitado, en un marco más amplio de debate sobre la identidad y la estrategia del feminismo. Esta primera etapa de resurgimiento del feminismo está profundamente marcada por la politización. Ahora bien, esta politización es un rasgo inherente al feminismo de los setenta que, además, en algunos países latinoamericanos se superpone a los movimientos de resistencia a las dictaduras o a las guerras.

Tras la intensa politización del feminismo de los años setenta y primeros ochenta, las feministas se plantean cómo transformar sociedades marcadas

por la desigualdad de género. Y aquí las ongs aparecen como instrumentos privilegiados, en los que se combina trabajo asalariado y militancia política. Siguiendo el análisis de Maruja Barrig, la vinculación de las feministas con las ONG's es motivo de preocupación y de debate en el feminismo latinoamericano. En efecto, miles de feministas latinoamericanas en estas regiones han invertido trabajo y militancia feminista en las ONG's. Pero no sólo las feministas, pues las organizaciones no gubernamentales cumplieron la doble función de servir de estrategia laboral para los profesionales de las capas medias y al tiempo como un espacio para expresar el compromiso social de una generación con sus respectivas sociedades.

Este proceso posibilista se intensifica en los noventa y, como dice Barrig, se acentúa el elemento empresarial de las ONG's: resultados, eficacia, diseño, planificación y evaluación de los programas, rendición de cuentas a los países donantes, estructuras jerárquicas en su interior, similares a las de cualquier empresa... Estas organizaciones se vieron empujadas a transformar sus trabajos para la sociedad civil en políticas públicas. Uno de los efectos no deseados por las feministas fue la despolitización del feminismo y la puesta en marcha de un intenso proceso de tecnificación del feminismo.

En los años noventa las ONG's de mujeres y/o feministas comienzan a colaborar en la planificación y aplicación de **políticas públicas*** y esta colaboración con los estados provoca tensiones en el movimiento. Un sector del movimiento cree que la colaboración forma parte de una estrategia posibilista y, de esa manera, la reforma aparece como vía necesaria en la transformación de las poderosas jerarquías de género. ¿Cómo renunciar

a aquellas reformas que pueden cambiar y mejorar la vida de miles de mujeres latinoamericanas?, parecen preguntarse las feministas de las ONG's. De otro lado, otro sector del feminismo rechaza la colaboración con estados muy deslegitimados por su proximidad con las clases ricas y poderosas de esas regiones. En sus reflexiones se detecta desconfianza y escepticismo hacia los efectos positivos de esa colaboración y advierte contra la despolitización que esas prácticas institucionales ha llevado al movimiento.

Este proceso lleva al feminismo latinoamericano a un dilema difícil de resolver: de una parte, no se pueden negar efectos positivos derivados del trabajo de las organizaciones no gubernamentales; y, de otra, esta tecnificación del feminismo en el marco de las ONG's ha provocado un gran malestar en el movimiento porque su colaboración en la reconstrucción del tejido social les ha hecho perder capacidad de movilización política y de denuncia de las estructuras patriarcales de las sociedades latinoamericanas.

Así, aparece en el feminismo latinoamericano, -- y los Encuentros Feministas que se han celebrado en América Latina, Centroamérica y el Caribe-- dan prueba de ello, el debate entre quienes defienden la colaboración del feminismo con las instituciones y quienes apuestan por una autonomía del movimiento lejos del estado¹⁵. Este sector más politizado del feminismo latinoamericano ha llevado al seno del movimiento su preocupación por el cruce de opresiones y ha situado en el centro de su agenda política su preocupación por los efectos de la colonización. Y de ahí hay que pasar a otra crítica: la perspectiva occidental del feminismo, pues éste como movimiento de reflexión urbano y académico ha disminuido su empuje liberador y emancipador. Tal y como afirma Francesca

¹⁵ El libro de MARGARITA PISANO expresa con mucha claridad estas posiciones: *Un cierto desparpajo*, Sandra Lidid Editora, Santiago de Chile, 1996.

POLÍTICAS Y ACCIONES DE GÉNERO. MATERIALES DE FORMACIÓN

Gargallo (Gargallo, 2007: 17-34), no se puede disociar el patriarcado contemporáneo del racismo, el colonialismo y el capitalismo. Así, las variables etnia, raza, opción sexual o clase han sido introducidas en el debate político feminista con el propósito de repolitizar el feminismo y de acercarlo a una sociedad marcada por la diversidad.

Estas preocupaciones siguen ahí y alimentan el debate feminista. Sin embargo, estratégicamente parece crucial producir espacios de encuentro que conduzcan a pactos puntuales entre los diversos grupos de mujeres y el movimiento feminista a fin de hacer posible la creación de una agenda política feminista integradora, flexible e incluyente.

SEGUNDA PARTE:

El paradigma feminista en las ciencias sociales.

En este apartado se analiza el feminismo como un paradigma de investigación en las ciencias sociales. En ese contexto se explicarán los conceptos fundamentales de este marco de interpretación de la realidad que es el paradigma feminista. En efecto, los conceptos de género, patriarcado o división sexual del trabajo forman parte central de este marco interpretativo que, sin duda, aporta una necesaria mirada epistemológica y política a la realidad social. Por último, se hará una reflexión sobre la necesidad de que las mujeres recuperen la memoria histórica feminista con el objeto de construir pensamientos y estrategias políticas que desactiven el sistema de dominación masculino. En esa dirección, se analizará este uso inadecuado y políticamente cuestionable de la categoría *género* como un intento intencionado de desactivar la carga transformadora y crítica del feminismo para convertirlo en un pensamiento neutro y en una práctica política no transformadora.

1. Concepto de género.

Después de más de tres siglos, la distinción analítica entre sexo y género, así como otras nociones acuñadas para dar cuenta de la desventajosa posición social de las mujeres a lo largo de la historia, forma parte de un marco conceptual y de un conjunto de argumentos cuyo objetivo ha sido poner de manifiesto la subordinación de las mujeres, explicar sus causas y elaborar acciones políticas a fin de desactivar los mecanismos de esa discriminación. Uno de los hilos por los que discurre la historia del feminismo desde sus orígenes ilustra-

dos hasta los años setenta del siglo XX es el descubrimiento de que existe una estructura de poder sistémicamente articulada que reposa sobre la construcción socio-política de los géneros. El género es a la vez causa y efecto de esa estructura de poder que divide la sociedad en dos partes asimétricas, una de ellas marcada por la subordinación y otra por la dominación, una con exceso de recursos y otra con déficit de los mismos, una con sobrecarga de derechos y otra con un déficit significativo de los mismos. Este fenómeno social constituirá en el futuro uno de los núcleos objeto de investigación de la perspectiva crítico-feminista.

En esta dirección, y antes de seguir, es necesario explicar la relevancia intelectual del marco de interpretación de la realidad que es el feminismo. El objetivo de la teoría feminista ha sido la creación de un marco interpretativo que haga visible el género como una estructura de poder. Celia Amorós lo explica así: “En este sentido, puede decirse que la teoría feminista constituye un paradigma, un marco interpretativo que determina la visibilidad y la constitución como hechos relevantes de fenómenos que no son pertinentes ni significativos desde otras orientaciones de la atención” (Amorós, 1998: 22). ¿Qué significa esta afirmación? Los paradigmas y marcos de interpretación son modelos conceptuales que aplican una mirada intelectual específica sobre la sociedad y utilizan ciertos conceptos (género, **sistema sexo/género***, patriarcado o androcentrismo, entre otros) a fin de iluminar determinadas dimensiones de la realidad que no se pueden identificar desde otros marcos interpretativos de la realidad social.

Así, la teoría feminista pone al descubierto todas aquellas estructuras sociales y mecanismos ideológicos que reproducen la discriminación o exclusión de las mujeres en los diferentes ámbitos de la sociedad. Al igual que el marxismo puso de manifiesto la existencia de clases sociales con intereses

divergentes e identificó analíticamente algunas estructuras sociales y entramados institucionales inherentes al capitalismo, --realidades que después tradujo a conceptos (clase social o plusvalía)--, el feminismo ha desarrollado una mirada intelectual y política sobre determinadas dimensiones de la realidad que otras teorías no habían sido capaces de realizar. Por ejemplo, el concepto de violencia de género o el de acoso sexual, entre otros, han sido identificados conceptualmente por el feminismo. En definitiva, lo que este marco de interpretación de la realidad pone de manifiesto es la existencia de un sistema social en el que los varones ocupan una posición hegemónica en todos los ámbitos de la sociedad. Al hilo de esta reflexión se acuñan en los años setenta los conceptos de género y patriarcado. Ambos remiten a una jerarquía de poder generizada y a un sistema de dominación masculina. Dicho en otros términos, la teoría feminista es una teoría crítica de la realidad porque pone al descubierto sus estructuras de dominación masculina y desvela el carácter opresivo de las relaciones sociales entre varones y mujeres.

La teoría feminista ha aportado a la teoría social crítica una mirada intelectual que ha desvelado no sólo el sesgo de género implícito en la propia construcción de la ciencia sociológica sino también el entramado material y simbólico que crea y reproduce una estructura hegemónica masculina en todos los ámbitos sociales. A esta estructura material y simbólica es a la que Pierre Bourdieu denomina la dominación masculina¹⁶. Y esta aportación esencial ha dotado de mayor amplitud y profundidad la mirada sociológica en su afán por desvelar los mecanismos que hacen posible el funcionamiento social. Al mismo tiempo, la teoría feminista se ha convertido en uno de los

núcleos explicativos fundamentales de la sociología crítica al mostrar una nueva estratificación y una nueva jerarquía: la de género. La teoría feminista ha puesto al servicio de la sociología crítica una hermenéutica que ha desvelado las muchas veces invisibles y siempre eficaces relaciones de poder de los varones sobre las mujeres. Y no sólo eso, pues al mostrar los nudos sociales de la subordinación de las mujeres y advertir sobre su dimensión normativa se ha convertido en parte ineludible de cualquier teoría del cambio social.

Una de las características fundamentales de la teoría feminista es que se inscribe en el marco de las teorías críticas de la sociedad. Las teorías críticas muestran una posición crítica con aquellas estructuras que producen desigualdad o discriminación y tienen como objetivo explicar la realidad y desvelar los mecanismos y dispositivos de la opresión. La teoría feminista, al conceptualizar la realidad, pone al descubierto los elementos de subordinación y desventaja social que privan de recursos y derechos la vida de las mujeres. Sin embargo, la labor de la teoría crítica no termina en el diagnóstico crítico de la realidad, sino en la acción política, por ser el lugar en el que desembocan las teorías críticas. Estas teorías se caracterizan por su dimensión normativa: no se conforman con explicar la realidad, proponen también su transformación. Por eso, desembocan en una teoría del cambio social.

Marx explicaba en el siglo XIX con gran lucidez el carácter efímero e histórico de los conceptos y los sociólogos Peter Berger y Hellen Kellner argumentan en el siglo XX que la utilidad de los conceptos viene marcada por su capacidad explicativa. Los conceptos son útiles en la medida en que iluminan la realidad que designan y aportan elementos para comprenderla¹⁷. En el caso del femi-

¹⁶ Véase PIERRE BOURDIEU, *La domination masculine*, Editions du Seuil, Paris, 1998.

¹⁷ Véase el excelente libro de Peter BERGER y Hellen KELLNER, *La reinterpretación de la sociología*, Espasa-Calpe, Madrid, 1985.

nismo, como en el de todas las teorías críticas, y el feminismo es sobre todo un pensamiento crítico, los conceptos no sólo iluminan y explican la realidad social, también politizan y transforman esa realidad. Como señala Celia Amorós, en feminismo conceptualizar es politizar. La eficacia de los conceptos se origina en su capacidad de dar cuenta de la realidad que nombra. Por ello, para comprender adecuadamente el concepto de género es preciso subrayar que tras esta categoría hay un referente social: el de las mujeres como genérico. La mitad de la humanidad es objeto de problemas crónicos de exclusión, explotación económica y subordinación social. Por tanto, mientras esta realidad subsista, y parece que se está acrecentando en una gran parte del planeta, la noción de género seguirá siendo rentable para las mujeres.

Mostrar algunos fenómenos sociales que condicionan individual y colectivamente la vida de las mujeres y las convierten en un grupo en desventaja social es uno de los objetivos de este texto. El punto de partida metodológico para explicar estos fenómenos sociales es que la sociedad está compuesta por individuos y la vida de los mismos se comprende mejor cuando se les contextualiza en los colectivos a los que están adscritos. En sociedades estratificadas, las existencias individuales no se explican por sí mismas. Es necesario mostrar las estructuras sociales en las que esos individuos están inscritos para dar cuenta adecuada de su significación individual. Desde este punto de vista, hay que subrayar que no sólo las clases sociales configuran grupos sociales jerarquizados y asimétricos en cuanto a posición social y uso de los recursos. También el género, la raza, la cultura, la etnia o la preferencia sexual, entre otros, constituyen formas de estratificación de las que resultan la formación de grupos con problemas de subordinación social y/o margina-

ción económica, política y cultural (Cobo, 2001: 11-12).

Uno de los rasgos característicos de las actuales sociedades es su complejo sistema de estratificación. Las sociedades modernas constituyen un entramado complejo de redes y grupos sociales a los que están adscritos o se adscriben voluntariamente los individuos. La vida de un africano en Francia, de una salvadoreña en EE.UU., de un nicaragüense en Costa Rica o de un marroquí en España, no puede ser entendida sólo en clave individual. Esas biografías necesitan ser explicadas en clave colectiva, pues la ubicación social de esos individuos está condicionada por el grupo social o la minoría a la que pertenecen. Esas existencias no pueden ser explicadas sin tener en cuenta fenómenos sociales de fuerte contenido colectivo como los conceptos de raza o de inmigración. Pues bien, la idea de que las biografías individuales deben estudiarse a la luz de sus grupos de pertenencia, es clave para entender el concepto de género, pues esta categoría tiene gran capacidad explicativa a efectos de entender la desventaja social de las mujeres.

Las mujeres están inscritas en un colectivo cuyo rasgo común es el sexo. El sexo es una realidad anatómica que históricamente no hubiese tenido ninguna significación política o cultural si no se hubiese traducido en desventaja social. El elemento anatómico ha sido el fundamento sobre el que se ha edificado el concepto de lo femenino. Desde los estudios de género y desde la teoría feminista se ha criticado la idea de que la singularidad anatómica se haya traducido en una subordinación social y política¹⁸. El pensamiento feminista acuña el concepto de género para explicar la dimensión social y política que tiene el sexo. Dicho de otra forma, ser mujer no significa sólo tener un sexo femenino. Ser mujer significa una

¹⁸ Véase el clásico e imprescindible libro de Carole PATEMAN, *El contrato sexual*, Anthropos, 1995.

serie de prescripciones normativas y de asignación de espacios sociales sumamente coactivos para las mujeres. Históricamente, esa normatividad ha desembocado en los papeles de esposa y madre en el ámbito doméstico-privado (trabajo de reproducción y cuidados) y exclusión política en el espacio público. La teoría feminista en los años setenta acuña el concepto de género para explicar el carácter normativo que tiene la feminidad, es decir, cómo un hecho anatómico se transforma en un hecho social en clave de discriminación y exclusión.

El concepto de género, así como otras nociones necesarias para entender la desventajosa situación de las mujeres a lo largo de la historia, forma parte de todo un instrumental conceptual y de un conjunto de argumentos contruidos desde hace ya tres siglos y cuyo objetivo ha sido poner de manifiesto la subordinación de las mujeres, explicar sus causas y elaborar acciones políticas para desactivar los mecanismos de esa discriminación. Este conjunto de nociones y de argumentos constituyen la perspectiva teórica y política feminista. El feminismo utiliza el género como un parámetro científico que se ha configurado en estos últimos treinta años como una variable de análisis que ensancha los límites de la objetividad científica. La irrupción de esta variable en las ciencias sociales ha provocado cambios que ya parecen irreversibles. Aún así, el cambio fundamental que ha introducido tiene que ver con la identificación entre conocimiento masculino y civilización, en el sentido de que el conocimiento producido por los varones casi en exclusiva, se ha percibido como un conocimiento objetivo y no sesgado, como la expresión de nuestra civilización. El feminismo, en su dimensión de tradición intelectual, ha mostrado que el conocimiento está situado históricamente y que cuando un colectivo social está ausente como sujeto y como objeto de la investigación, a ese conocimiento le falta obje-

tividad científica y le sobra mistificación. La introducción del enfoque feminista en las ciencias sociales ha tenido como consecuencia la crisis de sus paradigmas y la redefinición de muchas de sus categorías. Seyla Benhabib explica que cuando las mujeres entran a formar parte de las ciencias sociales, ya sea como objeto de investigación o como investigadoras, se tambalean los paradigmas establecidos y se cuestiona la definición del ámbito de objetos del paradigma de investigación, sus unidades de medida, sus métodos de verificación, la supuesta neutralidad de su terminología teórica o las pretensiones de universalidad de sus modelos y metáforas (Benhabib, 1990: 120-149). Por ello, y tal y como señala Amorós, hay que hacer del feminismo un referente necesario si no se quiere tener una visión distorsionada del mundo ni una conciencia sesgada de nuestra especie.

Hoy ya es prácticamente impensable en las universidades europeas y en las americanas (del norte, del centro y del sur) sustraerse al análisis de género en las ciencias sociales: “En las diversas ramas del saber, la inclusión del género produce efectos diversos: el género no sólo revela la asimetría, sino que es en sí mismo asimétrico. En la historia, por ejemplo, como historia de las vicisitudes políticas, militares o diplomáticas, las mujeres pueden ser evocadas sobre todo como ausencia, pero esta ausencia contribuye a explicar la naturaleza de los fenómenos y de las instituciones” (Cirillo, 2005: 42). La ausencia de las mujeres en los procesos intelectuales, el lugar periférico en que se les coloca como objetos de investigación cuando no están ausentes, o la asignación de sus tareas tradicionales como rasgos inmutables de una ontología ajena a la historia, han sido los significados que han nutrido las ciencias sociales cuando se han referido a las mujeres. Por eso, no es de extrañar que en recientes estudios e investigaciones no solamente se introduzca el género como una categoría nece-

saría sino que también se “revisen los criterios interpretativos del pasado para dar testimonio de que las ausencias de parámetros de género vuelve un conocimiento menos fiable o simplemente inválido” (Cirillo, op. cit.: 43).

Sin embargo, el lugar del feminismo en las ciencias sociales es muy complejo, pues si bien el género es admitido como un parámetro científico entre otros, como la clase, la etnia o la raza, raramente se asume con todas las consecuencias esta variable en investigaciones sociales desde una perspectiva no feminista, aun cuando sean críticas. Las razones no son difíciles de entender si atendemos al hecho de que este parámetro no es sólo el resultado de una posición intelectual sino también política. Es decir, de cualquier investigación sociológica feminista se extraen conclusiones políticas que desembocan en propuestas de transformación social. La paradoja que significa que el género esté en la academia pero no del todo, este estar sin estar, es la prueba de que las mujeres en algunos momentos de la historia hemos tenido fuerza para entrar, pero en este momento no tenemos la suficiente para colocarnos en una posición de homologación con otros paradigmas de conocimiento. Sin ‘masa crítica’¹⁹ y sin opinión pública feminista nuestra inserción en las ciencias sociales no puede consolidarse. Y no puede haber masa crítica y opinión pública sin un movimiento social feminista fuerte y explícitamente político. La correlación de fuerzas no nos es favorable a las mujeres en este momento y este hecho explica nuestra débil inserción académica y la dificultad que tenemos para imponer nuestro marco de interpretación con el mismo grado de legitimidad que tienen otras teorías sociales y políticas. La interpretación de un fenómeno

social como éste no puede ser explicado monocausalmente, como tampoco puede serlo ningún otro hecho social; sin embargo, probablemente no esté ausente la respuesta reactiva patriarcal al feminismo de los años setenta y a sus muchas conquistas para las mujeres.

La inserción de la teoría feminista en las ciencias sociales vive los mismos altibajos que experimenta el movimiento. Las feministas hemos abierto espacios en la academia, en las instituciones de representación del estado, en la cultura e incluso en algunos poderes fácticos, pero cuando el movimiento se debilita nuestra presencia en esos ámbitos pierde capacidad de persuasión ideológica y de presión política. Y nuestra presencia no sólo se vuelve formal sino que se habilitan corredores ideológicos y simbólicos para que transiten viejos discursos misóginos en envoltorios aparentemente nuevos e incluso ‘transgresores’. Y es operación no suele ser sólo ideológica sino que en estos momentos viene acompañada de nuevos fenómenos sociales que hace veinte años eran inimaginables: las maquilas, la feminización de la pobreza, la industria de la prostitución –tercera fuente de beneficios a nivel global, tras las armas y las drogas-, feminicidios, violaciones colectivas en guerras, recortes de derechos en nombre de las culturas...

Para entender en su complejidad esta realidad material y simbólica que es un sistema de sexo/género vamos a utilizar dos definiciones. En primer lugar, Gayle Rubin lo define como un conjunto de disposiciones por el que una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos humanos²⁰. El tránsito de la sexualidad biológica a la sexualidad humana es el tránsito

¹⁹ Véase Maite Gallego, “De la minoría exigua a la minoría consistente”, en *Por una política feminista*. Ed. Forum de Política Feminista, Madrid, 1991.

²⁰ Véase el texto de Gayle RUBIN, “The traffic in Women: Notes on the ‘Political Economy’ of Sex”, en Rayna Reiter (Comp.), *Toward an Anthropology of Women*, Monthly Review Press, Nueva York.

del sexo al género. El sexo lleva la marca de la biología y el género la marca de la cultura. Sin embargo, Seyla Benhabib, partiendo de esta categoría acuñada por Rubin, concreta y explicita el sistema de sexo/género de esta forma: “El sistema de sexo/género es el modo esencial, que no contingente, en que la realidad social se organiza, se divide simbólicamente y se vive experimentalmente. Entiendo por sistema de ‘género-sexo’ la constitución simbólica y la interpretación socio-histórica de las diferencias anatómicas entre los sexos” (Benhabib, 1990: 125). En estas definiciones, y muy particularmente en la de Benhabib, se pone de manifiesto que el sistema sexo/género alude a que en el corazón de la sociedad existe un mecanismo que distribuye los recursos (políticos, económicos, culturales o de autoridad, entre otros) en función del género. Y que ese mecanismo sobrecarga de recursos a los varones y les sustrae de los que les corresponden a las mujeres. Sin embargo, el concepto de patriarcado, aunque alude a un significado parecido al de sexo/género, tiene algunos matices que hacen que esta categoría tenga mayor capacidad explicativa y más posibilidades de politizar la realidad social.

El género es una de las construcciones humanas básicas para la reproducción del orden social patriarcal. Todas las sociedades están construidas a partir de la existencia de dos normatividades generizadas: la masculina y la femenina. Y sobre estas normatividades se asientan las principales estructuras de las sociedades patriarcales, entre ellas la distinción de lo público y lo privado. Para que estas estructuras se puedan reproducir históricamente y los géneros no se desactiven como estructuras de dominación y de subordinación hay que crear sutiles y vastos sistemas de legitimación. Los argumentos legitimadores surgen con fluidez de la religión y de la filosofía, de la política y de la historia. Más aún, no basta con

que los individuos consideren como deseables y útiles los rasgos básicos del orden social, es necesario que los consideren inevitables, partes de la universal ‘naturaleza de las cosas’. Por eso hay que dotar a algunas realidades de un estatus ontológico. Cuando se da por supuesto que algunas de esas realidades pertenecen a la ‘naturaleza de las cosas’ quedan dotados de una estabilidad e inmutabilidad que fluye de fuentes más poderosas que los meros esfuerzos históricos de los seres humanos (Berger, 1981: cap. I y II).

2. Concepto de patriarcado.

El **patriarcado*** no es una unidad ontológica (Amorós, 2005: 111-135) ni una invariante ajena a la historia sino una antigua y longeva construcción social, cuyo rasgo más significativo es su universalidad. También hay que destacar su carácter adaptativo, al extremo de constituirse en estructura central de todo tipo de sociedades, sean tradicionales o modernas, del norte o del sur, ricas o pobres. Ni las distintas religiones, ni las diferentes formas de estado, ni los distintos tipos de economía, ni las diversas culturas, organizaciones sociales, formas raciales u otro tipo de estructuras, serán un obstáculo fundamental en la formación de las sociedades patriarcales.

Y es que en todas las sociedades y comunidades --desde las más próximas hasta las más lejanas-- el control de los recursos económicos, políticos, culturales, de autoridad o de autonomía personal, entre otros, están en manos masculinas. Sin embargo, el patriarcado no es una estructura inmutable y fija que se inscruta de la misma forma en todas las sociedades. Al contrario, su inmensa capacidad de adaptación adquiere dimensiones casi fusionales en cada sociedad, pues no pueden analizarse las estructuras sociales o las instituciones de cada sociedad sin tener en consideración que en todas ellas los rasgos

patriarcales tienen un carácter estructural. De ahí la naturaleza androcéntrica de toda construcción social, sea ésta simbólica o material. Y es que los varones, como género-sexo, han definido ideológicamente y han fabricado materialmente todas las formas sociales a la medida de sus intereses como genérico dominante.

El patriarcado es un sistema de pactos entre los varones a partir de los cuales se aseguran la hegemonía sobre las mujeres. Es un sistema de prácticas simbólicas y materiales que establece jerarquías y, como señala Celia Amorós, implanta espacios (Amorós, op. cit.: cap. 3). Y no sólo eso, pues también clasifica las prácticas en anómicas y normales y señala y distribuye el alcance y la fuerza de las voces que se han de oír. Todo sistema de dominación para serlo, y para reproducir su hegemonía, debe tener la fuerza y el poder suficiente para producir las definiciones sociales. En otros términos, los sistemas de dominación lo son porque los dominadores poseen el poder de la heterodesignación sobre los dominados, el de la autodesignación sobre sí mismos y el de la designación sobre las realidades prácticas y simbólicas sobre las que se asienta su dominio.

Dicho en otras palabras, el patriarcado es un sistema de dominio de los varones sobre las mujeres, cuya trama está organizada en torno a ese objetivo. Las sociedades patriarcales están articuladas de forma tal que su entramado institucional y todas sus estructuras sociales tienen como finalidad reproducir ese sistema social. Durkheim explicó con mucha claridad que en la 'naturaleza' de las sociedades está la posibilidad permanente de su disolución. Para evitar la fragmentación y la ruptura social hay que construir estructuras y

mecanismos institucionales, económicos, religiosos, culturales y socializadores -entre otros- que reproduzcan con la máxima cohesión social esa urdimbre social patriarcal tan difícilmente construida.

La única forma sólida y duradera es sacralizar aquellas realidades sociales que son indispensables para su reproducción en el tiempo. Los sistemas de dominación, para perdurar, tienen que gozar de amplios dispositivos de legitimación, cuyo efecto más rotundo es que la dominación queda fuera de la discusión pública y política. La legitimación debilita la conciencia crítica y la ausencia de la misma hace más sólida la legitimación. De ahí que los sistemas de dominio tiendan a producir 'naturalmente' mecanismos de autosacralización como la forma más segura y eficaz de no exponerse al debate y a la opinión. Por ello no es de extrañar que las realidades sociales que se sacralizan acudan al argumento de la naturaleza; y lo cierto es que casi siempre van asociadas la sacralización y la naturalización de las estructuras sociales y de las realidades simbólicas esenciales en los sistemas de dominio²¹.

En este punto hay que volver a esa idea de que los sistemas de dominio están organizados estructuralmente para reproducir las relaciones sociales de dominación y subordinación y que las realidades básicas en la reproducción de los sistemas de dominación son sacralizadas por sectores dominantes de las sociedades que tienen el control de las definiciones sociales. En esta organización tiene un papel destacado la **socialización de género***. En efecto, hombres y mujeres son socializados a lo largo de sus vidas para reproducir ese sistema de dominación masculina. Los varones son socializados en el

²¹ Véase el texto de Rosa COBO, "Socialización e identidad de género. Entre el consenso y la coacción", en Concha Ayala, Emelina Fernández y M^a Dolores Fernández de la Torre (Coord.), *Jornadas de comunicación y género*, Diputación Provincial, Málaga, 2001.

poder, en la actividad, en la idea de que tanto el mundo como la palabra les pertenece y que su espacio 'natural' es el público; los hijos llevarán su apellido en primer lugar instaurando así la legitimidad de su genealogía y desplazando a las mujeres a un segundo lugar; los varones serán los jefes de familia, administrarán y serán titulares efectivos de la propiedad y de todos los derechos y su proyecto de vida tendrá mayor relevancia que el de sus esposas. Las mujeres, por el contrario, serán socializadas, -tal y como señala la antropóloga Teresa del Valle-, para el no-poder, la pasividad y, sobre todo, la aceptación de que su proyecto de vida debe estar subordinado al del esposo. Su espacio natural de desarrollo será la reproducción biológica y material y, por consiguiente, la familia y el cuidado de los hijos serán prioritarios en su proyecto de vida.

En el contexto de los sistemas de dominio es necesario que los individuos, tanto quienes se encuentran en una posición hegemónica como aquellos que están subordinados a los primeros, asuman como propia la idea de que esa sociedad no sólo es aceptable sino que es la mejor posible. Esa es la garantía de que ese sistema de dominio perdure en el tiempo. Pero eso no es suficiente, también se necesita congruencia entre lo que se piensa y las estructuras sociales desde las que se existe y se actúa. Esa es la segunda condición para que una sociedad no se quiebre ni experimente crisis de legitimación. Ahora bien, desde hace ya tiempo están apareciendo disonancias entre los valores por un lado y las estructuras sociales sobre las que se asientan las vidas de los individuos, hombres y mujeres, por otro. Y esas incoherencias entre el valor de la igualdad entre los sexos y las estructuras sociales patriarcales están introduciendo profundas quiebras en la legitimidad del sistema social patriarcal.

3. División sexual del trabajo.

Desde los años setenta, la teoría feminista ha reflexionado sobre la estructura de nuestras sociedades, las del primer mundo y las del mundo en desarrollo, y ha concluido que todas ellas tienen un elemento común, aunque revista formas culturales diversas y tenga un carácter más o menos fluido: la división sexual del trabajo. Hombres y mujeres viven en espacios sociales diferenciados, tienen dedicaciones distintas, participan de formas distintas en la vida económica, no tienen el mismo compromiso con la vida familiar, no comparten muchos de los espacios de la vida público-política y, sobre todo, las mujeres ocupan escasas y precarias posiciones de poder en las instituciones políticas, tienen poca presencia e influencia en algunos poderes fácticos y en otros simplemente no están. Las feministas, desde hace tres siglos, nos hemos preguntado sobre las razones de la exclusión de las mujeres del espacio público y político y eso nos ha llevado a pensar que el origen de esa exclusión está vinculado a que los varones tienen una posición hegemónica en todos los ámbitos sociales en los que hay recursos.

En efecto, la respuesta que ha dado el feminismo a la falta de recursos económicos, políticos, culturales o de autoridad y autonomía personal de las mujeres está vinculada a la existencia de una macroestructura que actúa como sistema hegemónico y que distribuye recursos asimétricamente entre mujeres y varones. Nada podría entenderse de todo este proceso de apropiación ilegítima de recursos por parte de los varones si no asumimos como punto de partida la existencia de un sistema de dominio patriarcal que se ha ido consolidando a lo largo de los siglos y que ha situado a las mujeres en una posición crónica de desventaja estructural, tal y como señalábamos anteriormente.

Todos los sistemas hegemónicos y todos los sistemas de dominio están basados en una trama estructurada de privilegios de unos y de subordi-

naciones de otros. Dicho en otros términos, cuando hay un oprimido (en este caso, oprimida) es porque hay un opresor. No cabe otra fórmula intermedia porque los privilegios erosionan la igualdad de forma que la sobrecarga o el exceso de un derecho para unos (privilegios) siempre supone el déficit de derecho para otros (desventajas). El principio de igualdad tiene como función redistribuir paritariamente los derechos y los recursos que subyacen a los derechos. Por supuesto, que esto es un proceso político mediado por muchos factores sociales, desde la correlación de fuerzas entre ambas partes hasta el entramado institucional, la religión, la cultura, las situaciones sociales de crisis o de estabilidad o la estructura de oportunidades de cada sociedad, entre otros.

Volvamos, sin embargo, a la división sexual del trabajo, originaria estructura social distribuidora de funciones, tal y como explicaba Durkheim en *La división del trabajo social*²². Lo que el sociólogo francés no decía, por supuesto, es que esta institucionalización de funciones entre hombres y mujeres estaba poniendo las bases de un poderosísimo sistema social que colocaba a la mitad de cada sociedad en una posición de subordinación y explotación y a la otra parte en una posición de dominación. Esta estructura social que es la división sexual del trabajo se proyecta en dos espacios sociales diferentes, el público y el privado, el primero con rostro masculino y el segundo con rostro femenino.

A los dos espacios sociales²³, el privado-doméstico y el público-político, les corresponden dos 'naturalezas' sociales, una masculina dominada

por un yo que quiere intervenir activamente en el mundo y otra femenina marcada por el amor y los cuidados a la familia y que está destinada a desplegarse en el interior de la familia patriarcal. Estas formas sociales de definir lo femenino y lo masculino que se concretan en roles y espacios sociales diferentes exigen una ontología específica para cada sexo. Esta ontología define lo femenino en términos de sexualidad, pasividad y falta de interés por todo aquello que está fuera de los límites de la familia. Una de las ideas significativas en esta ontología es que los sentimientos dominan la vida de las mujeres. De ahí que se derive cierta predisposición para el ejercicio de los papeles de esposa y madre. La ontología masculina, sin embargo, está definida por la actividad, el autodomínio y control de los sentimientos. Esta ontología empuja a los varones a la acción en el mundo y a intervenir en la comunidad. El mundo de las mujeres muere en la inmediatez de lo privado y el de los varones comienza en la actividad de lo público. Para las mujeres el amor y para los varones el poder. Para los hombres la razón y para las mujeres los sentimientos. En definitiva, para las mujeres la familia es trabajo y para los varones es reposo.

Sin embargo, el mundo doméstico, aparentemente dominado por lazos de afecto, no es ese mundo idílico que pinta la ideología patriarcal. Es un mundo sin horarios, en el que el trabajo gratuito que las mujeres hacen diariamente se deshace pronto y hay que rehacerlo al día siguiente. El tiempo de las mujeres está dominado, tal y como señala Ángeles Durán, por jornadas interminables²⁴, que en muchos casos se prolongan en un trabajo extradoméstico y que dejan a las mismas

²² Véase el texto clásico de Émile DURKHEIM, *La división social del trabajo social*, Akal, 1987.

²³ Para la reconceptualización feminista de la dicotomía público/privado, véase el libro de Soledad MURILLO, *El mito de la vida privada*, Siglo XXI, 1996.

²⁴ Ángeles DURÁN ha sido la primera estudiosa del género que ha investigado sociológicamente la actividad doméstica como trabajo gratuito: *La jornada interminable*, Barcelona, Icaria, 1986.

incapacitadas para acceder a recursos culturales, a posibilidades de cualificación profesional, a establecer o mantener vínculos sociales, a tiempos de ocio o a la participación en la vida política.

Por eso hay que desenmascarar el análisis que hacía el liberalismo sobre esa columna vertebral del patriarcado que es la división sexual del trabajo y su concreción social en dos espacios, uno público-político y otro privado-doméstico. El liberalismo ha teorizado el espacio público como un ámbito dominado por la ley y el estado, es decir, por normas y, en consecuencia, restricciones a la libertad. Por el contrario, el espacio privado —nunca denominado doméstico por la teoría política liberal— ha sido definido como un lugar de libertad y reposo, con las solas normas que dicta el amor conyugal y filial. Lo cierto es que el liberalismo —también las teorías más radicales sobre la democracia— ha subrayado que un ámbito de libertad semejante había que protegerlo del intervencionismo del estado y de las restricciones de las leyes. Y tal y como demandaban los teóricos liberales y radicales, el **ámbito doméstico*** y familiar se convirtió en un espacio ajeno a cualquier ley que no fuese la que imponía el padre de familia. ¿La teoría política liberal alguna vez señaló que el ámbito privado implicaba libertad para los varones y sujeción para las mujeres? ¿Alguna vez explicó que el ámbito privado era fundamentalmente el espacio doméstico y que lo que para los varones era descanso para las mujeres era trabajo gratuito? ¿Alguna vez imaginó el pensamiento liberal que quizá era necesario la entrada de la ley en la vida privada-familiar-doméstica para sancionar la violencia patriarcal, la violación conyugal, los abusos sexuales y otros comportamientos que hoy ya son definidos en términos de delitos gracias a la lucha política del feminismo?

La modernidad ha asumido complacientemente este esquema social porque quienes han ocupado

posiciones de privilegio y se han beneficiado de dicha posición han sido los varones. Dicho en otros términos: el sistema de dominación patriarcal funciona como tal en la medida en que los varones han pactado como genérico, independiente de su estatus, del color de su piel, de su cultura o de su sexualidad, la subordinación de las mujeres, tal y como explica Carole Pateman en *El contrato sexual* (1995). A los varones, pobres o ricos, del norte o del sur, les interesa como colectivo el dominio sobre las mujeres y el espacio privado-doméstico es un ámbito que convierte en iguales a los varones. Pueden ser ricos o pobres, del primer mundo o del mundo en desarrollo, que todos tienen poder y autoridad sobre sus esposas, es decir, los sistemas patriarcales se asientan sobre una ideología y un entramado social horizontal, pues las jerarquías que diferencian a los varones se detienen a las puertas de la familia, lugar en el que todos ejercen su dominio de una forma natural.

Hay que señalar que las sociedades patriarcales que se gestaron en la modernidad no podrían subsistir y reproducirse históricamente si no existiese cierta plausibilidad entre sus entramados institucionales y sus formas de pensar y de creer. Por eso, precisamente, las formas de pensar y las creencias, los saberes preteóricos y los teóricos, es decir, los prejuicios, las religiones o las construcciones científicas, están profundamente comprometidas con las realidades sociales patriarcales. Si la plausibilidad entre los entramados institucionales y los sistemas de ideas se rompe, tienen lugar procesos de deslegitimación social y reaparece la temida inestabilidad política. De que esta armonía social no se quiebre se ocupan las élites patriarcales. La política, la economía, la religión, los medios de comunicación y la socialización en general, entre otros muchos hechos sociales, producen sus propias élites, que en muchos casos circulan y se desplazan de unas instituciones a otras. Una de las responsabilidades de estas élites

es precisamente ocuparse de que el sistema social en que están inscritas circule por las líneas trazadas por sus intereses. Y estas élites son masculinas y patriarcales porque actúan como un selecto club que defiende esos privilegios acumulados a lo largo de siglos de historia.

Como sugeríamos anteriormente, la división sexual del trabajo no es una institución neutra en la medida en que conduce a las mujeres por la senda del trabajo gratuito y a los varones por la del trabajo remunerado. Las mujeres no acceden al mercado de trabajo y a las actividades público-políticas con los mismos recursos y la misma movilidad que los varones y ese mismo hecho les impide competir en igualdad de condiciones. Su acceso al empleo se ve muy condicionado por lo que la economista feminista Ingrid Palmer denomina el 'impuesto reproductivo' que se realiza en el ámbito doméstico. Esto quiere decir que cuando las mujeres acceden al trabajo monetario o a la vida política ya llevan horas de trabajo gratuito en el seno del hogar. Y no sólo esto, pues cuando regresan de ese trabajo remunerado les espera de nuevo el trabajo gratuito.

No parece, sin embargo, que el trabajo que realizan las mujeres en la familia y fuera de la familia sea la única y más importante causa de la subordinación de las mujeres. Otras autoras subrayan que debajo de esa explotación económica subyace otra explotación que tiene más capacidad explicativa a efectos de entender la poderosa desventaja social de las mujeres. Tal y como sostiene Jónnasdóttir, en la familia los hombres controlan y explotan el amor de las mujeres y de ese amor se extrae lo que la autora denomina 'plusvalía de dignidad genérica'. En esta institución los varones se apropian de determinadas capacidades humanas, indispensables para la existencia de las personas y en la cuál las mujeres carecen del control

de esa situación de explotación (Jónnasdóttir, 1993: 128). Según esta autora, los varones se apropian de los poderes de cuidado y amor de las mujeres sin devolver equitativamente aquello que han recibido. Este proceso de subordinación las deja incapacitadas para reconstruir sus reservas emocionales y sus posibilidades sociales de autoestima y autoridad. Y por ello, este proceso es el que limita la participación política de las mujeres.

El mercado laboral, por otra parte, se ha construido históricamente según el modelo de trabajador masculino, es decir, siguiendo el modelo de proveedor económico universal, que tenía resueltas las cuestiones reproductivas. Las mujeres ahora han de integrarse a este modelo de mercado laboral –en el que se han endurecido y precarizado las condiciones de trabajo– con el problema adicional de que no tienen resueltas las tareas reproductivas. Y en la misma dirección, la vida política también está construida siguiendo el modelo de ciudadanía que cristalizó en la modernidad. El modelo de individuo del espacio público-político es un varón. Vamos a decirlo en otros términos: la vida política se asienta sobre la familia y los trabajos de reproducción son la condición de posibilidad de las tareas productivas. En efecto, en la modernidad se gestaron los núcleos más duros de las sociedades patriarcales en el sentido de que la ciudadanía fue concebida para los varones y la vida doméstica para las mujeres, de modo tal que tanto la vida política como la laboral se asientan sobre el trabajo reproductivo. La democracia, como un sistema político participativo y con sujetos que intervienen en la sociedad y transforman sus entornos sociales, se ha construido sobre esa columna vertebral del patriarcado que es la división sexual del trabajo. Por eso, el modelo de ciudadano es siempre un varón.

TERCERA PARTE.

El género y la despolitización del feminismo.

En este apartado se esbozan algunas cuestiones centrales sobre el feminismo actual, vislumbrando una posible despolitización del concepto de género, haciendo reflexionar al lector o lectora sobre las estrategias de dominación masculina que siguen vigentes hoy en día y que a través de estas reflexiones pueden irse modificando.

En los últimos años, tanto desde determinadas instituciones internacionales como desde distintos ámbitos de poder, incluidos los mediáticos y académicos, se ha extendido el término 'género' como sinónimo de mujeres o de feminismo, de modo tal que a medida que adquiere mayor uso ese término, con la misma rapidez e intensidad pierde visibilidad el vocablo feminismo. No es de extrañar que Judith Stacey subraye la nostalgia que le produce la época de los años setenta en que el feminismo aún no había sido despojado de su dimensión más crítica y no tenía que competir con algunos eufemismos que explicitaban esta desactivación política²⁵.

A lo largo de estos años, se ha producido una metonimia entre los dos términos y eso ha dado lugar a malentendidos teóricos y a problemas práctico-políticos. El primer malentendido surge cuando la noción de género, acuñada como una herramienta feminista con el objeto de visibilizar una estructura de dominación, se intenta sustituir por el propio paradigma feminista del que forma parte. El malentendido, por tanto, se origina cuando se sustituye el todo por la parte. Y esto,

sin embargo, no es un error sólo teórico sino también, y sobre todo, político: es una metonimia política, pues la sustitución indiscriminada de feminismo por género produce efectos no deseados para las mujeres porque despolitiza el feminismo al vaciarle de su contenido crítico más profundo. Y la despolitización del feminismo debilita a las mujeres como sujeto político colectivo con los consiguientes efectos de pérdida de influencia política y de capacidad de transformación social. En este caso, el género se convierte en un eufemismo para invisibilizar un marco de interpretación de la realidad que nos muestra la sociedad en clave de sistema de dominación patriarcal.

Uno de los efectos más recurrentes de esta disociación entre género y feminismo es que algunas políticas que se reclaman de género postulan que este término no designe sólo a las mujeres sino también a los varones. La aparente neutralidad de este concepto, al poder connotar los dos géneros, ha permitido que se reclame financiación para proyectos cuyos destinatarios son varones. En la justificación de estos proyectos se señala que el género no es patrimonio exclusivo de las mujeres, por tanto, aunque siete de cada diez pobres sean mujeres, las políticas de género en términos de distribución de recursos pueden y deben aplicarse paritariamente a varones y mujeres. Asimismo, en la investigación académica, junto a su uso crítico, también ha entrado el género como una variable de diferenciación sin ningún tipo de connotación política. Este es el primer intento de desvincular el concepto de género del de feminismo.

Ésta no es una operación ideológica inocente: por el contrario, es el principio de la despolitización de una categoría cuyo objeto ha sido subrayar el carácter socialmente construido de la nor-

²⁵ Véase el excelente artículo de Judith STACEY, "Feminism and Sociology in 2005: What Are We Missing?", en *Social Problems*, volume 53, nº 4, Washington, 2006.

matividad femenina y su encarnación en una sociedad que ha hecho de la desigualdad de género uno de sus núcleos estructurales. Se trata, pues, de una operación ampliamente repetida en esta época marcada por las políticas neoliberales y patriarcales a escala casi planetaria, que consiste en sustraer a los grupos oprimidos de su memoria histórica. De esta forma, pierden al mismo tiempo eficacia y legitimidad política. La globalización patriarcal intenta reprimir, con todas las armas ideológicas a su alcance, que sectores de mujeres contemplen las sociedades en clave de sistemas de dominio, pues si analizamos la desigualdad de género como inscrita en un sistema de dominación patriarcal, sobreviene la politización y la lucha política. Y cuando colectivos sociales adquieren conciencia política crítica sobre las dominaciones de que son objeto se están dando a sí mismos la posibilidad de destruirlos. En este sentido, el feminismo aporta un marco político de interpretación de la sociedad como dominación. El patriarcado prefiere difundir la idea de que la igualdad entre hombres y mujeres forma parte de una 'evolución natural' de la sociedad, de la que están excluidas las luchas políticas de las mujeres. Para ello, es necesario borrar del mapa político el feminismo y otras ideologías transformadoras de la sociedad. De esta forma, el patriarcado nos introduce en el reino de los eufemismos, sustituyendo, por ejemplo, feminismo por género o igualdad por **equidad***.

Eso de un lado, porque el segundo malentendido surge desde análisis postmodernos y postestructuralistas, al cuestionar el término género desde el supuesto de que es coactivo con la realidad que designa. Dicho de otra forma, el género es una estructura de saber-poder que oculta otras realidades sociales opresivas y por ello mismo hay que desactivarlo en su sentido feminista original. Las mujeres, como género oprimido, velan otra realidad que no quiere estar adscrita a ningún

género. La noción de género, señalan, oscurece mucho más de lo que ilumina. En el fondo, el razonamiento es que el género no tiene género, es decir, el género es un corsé tan profundamente coactivo que oprime a quién lo viste, sea varón o mujer. Lo singular, sin embargo, no es el carácter opresivo del género para las mujeres, lo significativo es que tanto la normatividad masculina como la femenina ejercen coacción sobre unos y otras. Ya tenemos, pues, desactivada la carga política feminista de la categoría de género. Pero esta argumentación no se detiene aquí, pues el género como normatividad coactiva silencia otro corsé anterior, el del sexo. El problema, pues, no es que existen dos normatividades genéricas, masculina y femenina, que son coactivas, el problema es que esas normatividades silencian las normatividades sexuales. La cuestión del género es menor en relación al problema que suscita la correspondencia entre sexo y género: presuponer que la normatividad femenina reposa sobre un cuerpo de mujer y que la normatividad masculina se asienta sobre un cuerpo de varón es no entender que la artificial división sexual hombre-mujer es una cárcel no elegida para unos y otras.

Esa forma de entender el género como un corsé igualmente opresivo para hombres y mujeres lleva implícito la falta de asimetría entre la vestimenta masculina y femenina: lo relevante es la opresión del corsé y no las características específicas de cada una de esas 'vestimentas de hierro'. De hecho, hay quién se rasga las vestiduras, por ejemplo, porque los hombres no han sido socializados para desahogarse a través del llanto -'llorar no es de hombres'- y eso se considera casi una tragedia, y sin embargo no suele visualizarse que el corsé de las mujeres tiene nombres más trágicos: violencia patriarcal o feminización de la pobreza, entre otros muchos.

A partir de aquí puede entenderse mejor que el concepto feminista de género es un estorbo para

la teoría *queer**. Si el primer paso es esta resignificación casi neutra y despolitizada del género y el segundo es la consideración de que lo verdaderamente opresivo es el sexo, entonces damos un paso cualitativo en la despolitización de este concepto clave en el pensamiento feminista. Si lo verdaderamente opresivo no es el género, es decir, la coactiva normatividad femenina, si lo verdaderamente opresivo es el sexo, para varones y mujeres en la misma medida, entonces ya hemos desactivado prácticamente el feminismo y nos hemos trasladado a otro movimiento social y a otra discriminación: la del movimiento de gays, lesbianas y transgéneros. Este análisis, por tanto, oscurece y silencia la opresión material y simbólica de las mujeres en tanto mujeres e independientemente de otras variables de opresión. Si se decide que el género es una realidad no significativa y que el sexo es la realidad relevante a efectos de discriminación, entonces sencillamente estamos silenciando la subordinación de género que ha conceptualizado el feminismo a lo largo de sus tres siglos de historia a cambio de sobrecargar de significado el sexo.

La pregunta que nos hacemos algunas feministas es la siguiente: ¿no es posible la separación entre feminismo y teoría *queer* desde el supuesto de que tanto el marco de interpretación feminista como el *queer* han conceptualizado la realidad social a partir de realidades discriminatorias específicas y que además tienen en su base movimientos sociales que apuntan a objetivos sociales distintos? ¿No será que desde distintos multiculturalismos radicales, postmodernidad y teoría *queer* se quiere volver a reeditar la vieja idea tan querida del marxismo de que la cuestión feminista es una contradicción secundaria respecto a otras contradicciones principales, como en este caso la basada en el sexo? ¿No se estará repitiendo la historia de que las otras opresiones tienen mayor relevancia que la de las mujeres con la argumentación de

que las mujeres son seres sociales concretos cuyas biografías sólo pueden explicarse a la luz de otras variables como la raza, la cultura o el sexo, entre otras?

La preocupación para algunas feministas es el 'extraño' fenómeno de que la teoría *queer* está ocupando espacios intelectuales, académicos y políticos del feminismo. Dicho en otros términos, un sector feminista está actuando como si la teoría *queer* proporcionase respuestas teóricas y objetivos políticos al feminismo. Sin embargo, la teoría *queer* no tiene respuesta para las nuevas formas de violencia patriarcal: feminicidios, muertes rituales a manos de los varones de las maras, recortes de derechos en nombre de las culturas, condiciones de trabajo infrahumanas en las maquilas, etc. Y esto prueba que también carece de marcos interpretativos que den cuenta de esos nuevos fenómenos sociales. Los espacios académicos que el feminismo radical de los años setenta abrió en las universidades norteamericanas están siendo ocupados por análisis postmodernos, *queer* o multiculturalistas radicales. Y la característica que tienen estos estudios es que la variable específica 'opresión de las mujeres' se diluye en otras opresiones en nombre de la **interseccionalidad*** de varias variables de opresión. Y, sin duda, la interseccionalidad es un imperativo teórico y estratégico que no hace otra cosa que reflejar la realidad social. Y la realidad social nos advierte que los individuos no nos inscribimos en una sola opresión, sino que a lo largo de la vida transitamos por algunas otras.

No parece plausible discutir que la subordinación de las mujeres no reviste las mismas características para todas las mujeres. La experiencia de opresiones concretas marcadas por la raza, la cultura, el sexo o la clase hace que la opresión de las mujeres negras, indígenas, pobres o lesbianas no sea la misma para todas ellas. De hecho, la **global discriminación de las mujeres*** se encarna en

diferentes tipos de sociedades y en las variables anteriormente señaladas. Esta realidad empírica obliga a las ciencias sociales, y particularmente a la sociología, a realizar análisis más complejos que sean capaces de recoger la diversidad de contextos y experiencias. Desde esta perspectiva, cruzar variables de opresión es un imperativo sociológico y político. Ahora bien, la diversidad de experiencias de discriminación en que se inscriben las mujeres puede y debe complementarse con un análisis teórico general, cuya génesis se encuentra en la propia existencia empíricamente contrastable de que existe una estructura de dominación y hegemonía masculina en todas las sociedades. Por ello, esa realidad etnográfica no debe empujarnos por la senda de renunciar a un marco de interpretación y a un proyecto político autónomo. Esta reflexión nos conduce directamente a la cuestión de si debemos abandonar el concepto de patriarcado conceptualizado por el feminismo como una estructura transcultural de dominio masculino que atraviesa todo tipo de fronteras y grupos sociales o debemos sumarnos a las teorías que sostienen que no existen estructuras globales de dominio como son el patriarcado o el capitalismo, sino más bien formas sociales locales y contextuales de discriminación. En la elección de este dilema radica la cuestión principal.

Por ello es imprescindible saber que un genérico desarrolla su subjetividad política, es decir, se comporta como un sujeto político colectivo cuando es capaz de producir su propio discurso teórico y su propio proyecto político, cuando deja de asumir intereses ajenos y cuando deja de identificarse con otros sectores sociales, aunque también estén oprimidos, e identifica analítica y políticamente la diferencia de intereses y ubicaciones sociales con esos otros colectivos sociales. Dicho en otros términos, la teoría queer tiene como telón de fondo su propio y exclusivo movimiento social y por ello mismo hace tiempo que está pro-

duciendo un discurso intelectual funcional a ese genérico; sin embargo, ni ese discurso ni ese proyecto son el feminista. Entre los discursos teóricos feministas y *queer* y entre el movimiento social feminista y el de gays, lesbianas y transexuales existirán pactos estratégicos y afinidades, pero son cualitativa y cuantitativamente diferentes en términos de intereses y posiciones sociales.

El feminismo no puede renunciar a un elemento de universalidad que conviva a su vez con las diversidades existentes, pues esa universalidad no sólo es una respuesta necesaria a una realidad global, cual es el patriarcado, sino que ese elemento es el que puede hacer posible la construcción de una ética colectiva de transformación social (Benhabib, 1996: 41-42). Sin vanguardias, sin sujetos políticos colectivos únicos, pero sin olvidar que las mujeres no somos un grupo social más, sino la mitad de la humanidad.

La desvinculación entre género y feminismo nos conduce a la pérdida de nuestra memoria histórica, una historia plena de opresión pero también de luchas políticas. Y es que la memoria histórica es un instrumento necesario en la construcción de una subjetividad política cuya finalidad es la deslegitimación del sistema de dominio patriarcal. La pérdida de nuestro pasado nos introduce en el mundo de la amnesia política, que es como decir que nos priva de la brújula para encontrar los caminos de las estrategias **políticas transformadoras***. El pasado proporciona legitimidad a nuestras prácticas políticas, pues tal y como subraya Amelia Valcárcel (1997), nos evita ser permanentemente las recién llegadas. Como afirma lúcidamente Lidia Cirillo, “el feminismo no podrá enseñar nada a nadie si no empieza a enseñarse a sí mismo, es decir, si no comienza a comprender el significado de su propia historia” (Cirillo, op. cit.: 37). Y es que la memoria histórica feminista es una amenaza para la hegemonía masculina porque rearma ideológicamente a las

POLÍTICAS Y ACCIONES DE GÉNERO. MATERIALES DE FORMACIÓN

mujeres e introduce en la vida pública y política un principio permanente de sospecha sobre la distribución de recursos y la apropiación del poder por parte de los varones. La historia siempre da legitimidad a quién tiene un pasado político tan excelente en términos morales y políticos

como lo tiene el feminismo. Y es que el feminismo, no podemos olvidarlo, es el movimiento social de la modernidad que más ha ensanchado los derechos de la humanidad. ¿Por qué silenciar nuestra historia si sabemos que sin pasado no existe futuro?

CAPÍTULO II:

LA PLANIFICACIÓN DE GÉNERO EN LAS POLITICAS PÚBLICAS

Carmen de la Cruz

Consultora especialista en temas de género y desarrollo



CAPÍTULO II: LA PLANIFICACIÓN DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Por Carmen de la Cruz

INTRODUCCIÓN

En el Desafío de la **Equidad de Género*** y de los Derechos Humanos en los albores del SXXI, publicado por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) en el año 2000, se señala que “una de las paradojas del Siglo pasado es el hecho constatado de que, nunca como hoy las mujeres han ejercido tal cantidad de derechos y gozado de tal visibilidad y reconocimiento. A su vez, nunca han sido más evidentes las exclusiones de la aldea global. La igualdad de las mujeres se está construyendo, en muchos casos, en sentido contrario a las crecientes desigualdades económicas, sociales, políticas, culturales, mediáticas que caracterizan el mundo globalizado. La concentración de la riqueza y el poder, el aumento de la pobreza absoluta, y la creciente violencia pública como privada, ponen en peligro los adelantos logrados en materia de igualdad entre mujeres y hombres. A esto se suma que la desigualdad entre las mismas mujeres tiende a acentuarse dramáticamente si no se adoptan políticas apropiadas”.

Esta constatación, sin duda refuerza el argumento sostenido por innumerables actores interesados y comprometidos con el avance de los derechos de las mujeres, cuando señalan que la brecha entre la retórica sobre la igualdad de género y su práctica, traducida en políticas públicas y su apli-

cación, así como en la reforma de las instituciones, es aún abismal.

En el campo internacional, las Convenciones como la CEDAW²⁶ y las Conferencias de Naciones Unidas sobre las Mujeres, que se llevaron a cabo desde los años 70, marcaron una serie de prioridades y fueron el reflejo de los consensos tanto de la comunidad internacional como del movimiento de mujeres en esta materia. La más cercana en el tiempo, la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres, que tuvo lugar en China en 1995, dio lugar a una Plataforma para la Acción donde por primera vez se articuló la agenda del desarrollo y la de derechos humanos, y se definió una estrategia para la igualdad de género. Significó asimismo un avance en la posición con respecto a temas significativos, tales como: la responsabilidad de los gobiernos para avanzar en la igualdad de género, la importancia de los derechos humanos, y el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos. Asimismo, la atención dada a dos estrategias claves: el “*mainstreaming*” de género – el reconocimiento de la necesidad de influir todas las metodologías, análisis, políticas y planificación desde una **perspectiva de género*** - y el “**empoderamiento***” de las mujeres, representaron un paso adelante. A ello se agregó un instrumento clave, como es la necesidad de desagregar por sexo toda información estadística y definir **indicadores de género*** (De la Cruz, 2007).

²⁶ Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, 1979.

Uno de los aportes significativos de la teoría feminista en las últimas décadas ha sido la consolidación de la categoría de género como herramienta de análisis para comprender los procesos de desigualdad entre mujeres y varones y lo que ha permitido identificar y definir los diversos marcos de las políticas públicas. Estos contenidos toman diferentes formas según los espacios donde nos encontramos mujeres y varones, y en todas las acciones que realizamos. Las desigualdades basadas en el sexo son un rasgo persistente de todas las sociedades latinoamericanas, y son el resultado de relaciones de poder socialmente construidas, de normas y prácticas instaladas y reproducidas en cada una de ellas. Es por esto que en este documento definimos el concepto de género como la organización social y cultural de la desigualdad entre mujeres y varones, y entendemos por feminismo “*un pensamiento y una práctica plural que engloba percepciones diferentes, distintas elaboraciones intelectuales y diversas propuestas de actuación derivadas en todos los casos de un mismo hecho: el papel subordinado de las mujeres en la sociedad. De ahí que pueda decirse que en el feminismo se mezclan dimensiones diferentes- teórico analítica, práctica, normativo-prescriptiva, política, etc.- que producen pensamiento y práctica*” (Castells, 1996). En términos generales, los diversos componentes del feminismo comparten dos rasgos genéricos: la consideración que la subordinación y opresión de las mujeres es básicamente, un problema de poder político y, la convicción de que para resolverlo la teoría y la práctica políticas son fundamentales. En este sentido denominaremos teoría feminista a la producción teórica originada y enmarcada explícitamente en el contexto del feminismo (De la Cruz, 2007).

En América Latina, las políticas públicas de igualdad de género han pasado en los últimos

años por diversos procesos, no ajenos al avance de los sentidos del concepto de igualdad, a las demandas de la sociedad civil, a la democratización de los países de la región, a las reformas económicas de primera y segunda generación, así como los avances en la reforma del Estado. En su formulación, planificación y aplicación ha estado siempre presente la tensión entre la racionalidad técnica, y la racionalidad política.

Por eso pensamos que la contribución de este capítulo es analizar la evolución de estas políticas, sus herramientas y modelos de planificación, acercando los debates actuales, los desafíos y propuestas sobre la planificación de género y el *gender mainstreaming* en las políticas públicas. Con este propósito se muestran los principales avances conceptuales y doctrinarios en torno a la igualdad, y sus implicaciones tanto para las políticas públicas como para la planificación de género, señalando algunas prácticas prometedoras en la materia. En este análisis no podían estar ausentes las demandas del movimiento de mujeres latinoamericano, como actor central en la construcción de las políticas, así como sus diversos posicionamientos en las últimas décadas. Se proponen, asimismo, tres lecturas claves seleccionadas para nutrir los debates, y que van acompañadas de un breve y útil comentario explicativo en torno a su contenido. Por último, se añade una extensa bibliografía y un glosario de términos.

Como decíamos en el resumen del documento, presentado con anterioridad, el texto recoge y sistematiza los conceptos, herramientas y debates desarrollados en el Módulo IV de Políticas Públicas y Género y el Módulo VIII de Planificación de Género de la primera edición del Diplomado en Género y Políticas Públicas de la UCA con el propósito de servir de referencia conceptual para próximas ediciones.

PRIMERA PARTE I.

Conceptos, componentes e Instrumentos. Puntos de Partida para las políticas de igualdad de Género

A través de un recorrido histórico, este apartado delimita conceptualmente lo que son políticas de igualdad de género y analiza sus componentes e instrumentos, dando especial relevancia al *mainstreaming de género* como estrategia clave para posicionar los temas de género entre los temas prioritarios de las agendas políticas y conseguir que los derechos, necesidades y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales.

1. ¿Qué son políticas públicas con enfoque de género?

1.1. Orígenes y principales enfoques estratégicos de las políticas de igualdad de género.

La incorporación del objetivo de igualdad de género en la agenda social y política, y en las políticas públicas, así como la necesidad de una institucionalidad estatal responsable en la materia, es el resultado de un largo proceso social y político que tiene lugar en diversos espacios y en el que participan distintos actores. Aún cuando en la región latinoamericana este proceso es producto fundamentalmente del esfuerzo del movimiento de mujeres, su inclusión en el debate público por otros actores ha estado condicionada por el contexto político global y por las concepciones y valores vigentes.

Diversas autoras (Guzmán, 1998; Bareiro, 2003; García-Prince, 2008) consideran que el análisis de las políticas públicas permite identificar las relaciones que el Estado establece con los distintos actores, en el marco de sociedades cada vez más complejas. De esta manera se constituye en un buen indicador del grado de democratización y modernización alcanzadas.

En este sentido García-Prince señala que “Las políticas son un aspecto de la realidad política, de la que igualmente forman parte las y los actores políticos, individuales y colectivos, el andamiaje institucional y el régimen que prevalece en el sistema político, que puede ser democrático o de concentración autoritaria del poder. Dentro de este contexto las políticas públicas son un producto que comprende un proceso, cuyo análisis es uno de los capítulos fundamentales de la ciencia política y un objetivo funcional a la práctica política, ya que representan formas de manejar los asuntos públicos desde esa práctica. Estudiar o analizar las políticas públicas supone poner en contacto la reflexión con todos estos componentes de la realidad política y por ello, la noción de política pública está estrechamente vinculada a las decisiones que en diversas formas y con la acción de variados actores, sanciona y/o pone en marcha el Estado a través de sus numerosos aparatos, en la gestión de los gobiernos. El gobierno representa el principal –aunque no exclusivo- factor instrumental para la ejecución o implementación de los mandatos contenidos en las políticas públicas”.

Asimismo, toda política pública encubre una teoría del cambio social; es decir, que hay una relación de causa/efecto en las disposiciones que rigen y fundamentan la acción pública. Esta causalidad, que es normativa, se identifica a través de los objetivos, los contenidos y los instrumentos de acción de que la autoridad gubernamental se dota para generar, a partir de sus actuaciones, los efectos o impactos sobre el tejido social.

Las políticas públicas de igualdad de género se definen como “el conjunto de intenciones y decisiones, objetivos y medidas adoptadas por los poderes públicos en torno a la promoción de la situación de la mujer y de la igualdad de género entre mujeres y hombres” (Bustelo, 2004), o como “la puesta en marcha de medidas compensatorias tendentes a eliminar discriminaciones por razón de sexo que limitan a mujeres y hombres la oportunidad de acceder y desarrollarse en igualdad en cualquier ámbito: político, social, económico, cultural, afectivo, educativo, etc. La concreción de sus acciones implica incorporar en la metodología la perspectiva de género en el análisis, planificación, desarrollo y evaluación. Para que sean eficaces, las Políticas de Igualdad han de abordar los siguientes objetivos:

- Eliminar los obstáculos existentes para la consecución de la igualdad real, actuar tanto sobre las normas como sobre las costumbres.
- Compensar los efectos que ha producido la discriminación histórica padecida por las mujeres.
- Fomentar la participación de las mujeres en los ámbitos de los que han sido excluidas hasta el momento” (FEM, 2007:87).

Sin duda son el resultado de procesos complejos tanto técnicos como políticos, que atraviesa concepciones y valores predominantes, calidad del conocimiento producido sobre la temática, múltiples escenarios, esfuerzo y legitimidad del movimiento de mujeres, y tensiones entre prioridades diferentes. En estos procesos las demandas de diversos actores devienen en opciones políticas y por lo tanto en objeto de toma de decisión de los poderes públicos. Según Silveira (2000), la incorporación de la perspectiva de género a la **agenda pública*** en América Latina es un ejemplo de este

proceso, es decir, del desarrollo del movimiento de mujeres en los últimos veinte años por un lado, así como del tipo y calidad del conocimiento que se ha producido sobre las relaciones de género y del consenso internacional en torno a la necesidad de una mayor equidad y sostenibilidad de los procesos de desarrollo, por otro. El origen de las mismas se encuentra en la idea o el reconocimiento de que el Estado o los poderes públicos pueden y deben hacer algo para paliar las desigualdades de género y la discriminación de la mujer. Se pueden definir, asimismo, como un enunciado público que da cuenta del compromiso responsable de un país en relación a los temas de género, así como un marco que señala lo que esto significa en el contexto del quehacer institucional.²⁸

Los trabajos y análisis realizados desde los años 70 por algunas investigadoras, y funcionarias de agencias de desarrollo como Boserup, Moser, Benería o Sen, entre otras, permitieron, en el marco de las corrientes principales de desarrollo, identificar los enfoques de políticas de género predominantes desde los años 50. Estos enfoques, que han dado lugar a diversas formas de políticas, son el resultado por un lado, de la evolución del pensamiento en torno a la igualdad y los derechos de las mujeres, y por otro, de la conceptualización del papel de las mujeres en las corrientes hegemónicas del desarrollo. Desde la práctica del desarrollo, estas políticas han pasado de una atención privilegiada a proyectos dirigidos a las mujeres, a convertir el enfoque de género en transversal a los programas y políticas, y de un modelo de planificación vertical a un énfasis incremental en estrategias de desarrollo participativas, muestra de una creciente politización de la agenda de desarrollo, donde la dignidad, la libertad y la justicia son principios claves. En este proceso ha habido eta-

²⁸ UNDP-GWA(2006) GUÍA DE RECURSOS Transversalización del enfoque de género en la gestión del agua.

pas claves, que han dado un significado especial a estos énfasis, y que sin duda han estado marcadas por la adopción de instrumentos internacionales como la CEDAW, o la realización de las diversas Conferencias internacionales sobre las mujeres.

Desde un análisis de género podemos identificar dos enfoques básicos que han marcado la historia de la igualdad de género, y su articulación con el desarrollo. Estos enfoques incluyen diversas estrategias.

El primero de ellos conocido como MED (Mujeres en el Desarrollo), tiene como objetivo integrar a las mujeres de una manera funcional a una estrategia de desarrollo dada. Es decir, parte del supuesto que el desarrollo necesita a las mujeres. Con este propósito pone énfasis en el papel

productivo de las mujeres entendiendo su subordinación por su exclusión en el mercado. Tiende, asimismo, a considerar a las mujeres aisladamente, buscando soluciones parciales y señalando sus necesidades a través de intervenciones específicas o de proyectos con un "componente" de mujer. Si bien la emergencia de MED ha representado un paso importante para hacer visible el papel de las mujeres y sus derechos, sus acciones, en la mayoría de los casos, han reforzado los roles genéricos sin cuestionar la división social del trabajo. Una limitación final fue su fracaso en considerar la cuestión del poder masculino como una propiedad de las relaciones de género. Su preocupación por las actitudes individuales, más que por los poderes económicos, políticos e interpersona-

Tabla 1. Etapas de la incorporación del género a los programas y políticas

Período	Eventos y documentos claves
1945-62	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW). • Adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
1963-75	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer • I Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, en México.(1975)
1976-85	<ul style="list-style-type: none"> • Primera Década de NNUU de la Mujer • II Conferencia Mundial de la Mujer, Copenhague, 1980. • Adopción de la Convención para la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer. (CEDAW) 1979 • III Conferencia Mundial de la Mujer, Nairobi, 1985 * Estrategias de Nairobi orientadas hacia el Futuro para el Adelanto de la Mujer, 1985
1985-95	<ul style="list-style-type: none"> • IV Conferencia Mundial en Beijing, 1995 * Plataforma para la Acción de Beijing, 1985 • Conferencias Mundiales sobre Medioambiente, Derechos Humanos, Población, Asentamientos Humanos; Cumbre Social
1995-2005	<ul style="list-style-type: none"> * Proceso de Revisión de Beijing+5 y Beijing+10 * Declaración del Milenio * Consenso de Monterrey * Declaración de París

Fuente: Naciones Unidas (1995) "Las Naciones Unidas y el Avance de las Mujeres, 1945-1995", y elaboración propia.

les que los hombres ejercen sobre las mujeres, parece inevitable en un marco teórico que ve las distorsiones de la socialización del rol sexual como la clave explicativa de la desventaja de las mujeres. Este enfoque ha puesto en marcha tres estrategias: la de equidad centrada en la igualdad jurídica y la participación económica de las mujeres; la de anti-pobreza que liga las desigualdades económicas entre mujeres y hombres con la pobreza y no con las asimetrías de género; y por último, la de eficiencia que parte del supuesto que, a mayor participación en el desarrollo corresponde mayor equidad entre mujeres y hombres, argumentando que las mujeres son esenciales para el éxito de los esfuerzos del desarrollo

Paralelamente a estos avances, algunas organizaciones feministas promovieron enfoques alternativos a las políticas orientadas desde el enfoque MED. Este es el caso del Enfoque de Empoderamiento, que surge como visión crítica de mujeres de países del Sur, algunas de ellas articuladas, posteriormente, en torno a la organización DAWN (Development Alternatives with Women for a New Era). Este enfoque plantea la necesidad que las mujeres 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"²⁸, especialmente en relación al acceso y control sobre los recursos. Aún cuando en sus orígenes este enfoque privilegió el empoderamiento en el ámbito comunitario, posteriormente, evolucionará hacia una comprensión más global y completa de dicha estrategia.

Para autoras como Kabeer (2006) el empoderamiento debería explorarse a través de tres dimen-

siones interrelacionadas: la agencia, los recursos y los funcionamientos. La agencia representa el proceso a través del cual se toman y se ejecutan las decisiones de manera que desafíen las relaciones de poder; los recursos son los medios a través de los cuales se ejerce la agencia, la manera en que están disponibles y se distribuyen a través de las instituciones y relaciones en una sociedad dada; y los funcionamientos se refieren a la agencia ejercida y sus consecuencias. Estas tres dimensiones que componen el concepto de empoderamiento pueden ser vistas como el camino a través del cual el proceso de empoderamiento ocurre. Cambios en una esfera puede llevar a otros en el futuro. Los cambios pueden ocurrir a lo largo de una vida o de generaciones, pero también las desigualdades en una esfera pueden ser reproducidas en otras si no se desafían, en tanto las hijas heredan las mismas estructuras discriminatorias que han oprimido a sus madres. Señala, asimismo, que las transformaciones institucionales requieren movimientos en varios frentes: de agencia individual a colectiva, de negociaciones privadas a acciones públicas, del sector informal al sector formal de lucha donde el poder es legítimamente ejercido (De la Cruz, 2007).

El segundo enfoque conocido como GED (Género en el Desarrollo), surgió en la década de los 80 unido a los avances de la teoría feminista, particularmente al desarrollo de los conceptos de género y "empoderamiento". Desde esta perspectiva, para entender la subordinación y la desigualdad de las mujeres hay que incorporar de manera relevante en el debate las relaciones de poder, el conflicto y las relaciones de género. Estas reflexiones han permitido, paulatinamente, pasar de una concepción MED a GED, orientar las políti-

²⁸La estrategia de Empoderamiento tiene una doble dimensión: por un lado significa la toma de conciencia del poder que individual y colectivamente tienen las mujeres. En este sentido (...) tiene que ver con la recuperación de la propia dignidad y autoestima de cada mujer como persona. – En segundo lugar, tiene una dimensión política, en cuanto que pretende que las mujeres estén presentes en los lugares donde se toman las decisiones (conceptos extraídos de la Plataforma de Beijing).

cas, y definir nuevas herramientas y metodologías para la planificación.

¿Qué propone GED?

1. Busca una redefinición del concepto de desarrollo y de esa práctica que supone repensar el proceso y las prioridades para el cambio.
2. Desde su perspectiva es necesario comprender la estructura y la dinámica de las relaciones de género para poder analizar la organización y el proceso social.
3. Se ocupa de las relaciones que se entablan entre mujeres y hombres: relaciones de poder en situaciones culturales e históricas concretas, teniendo en cuenta otras posiciones vitales tales como la pertenencia a un grupo social, étnico, de edad, etc.
4. Pone énfasis en lo político de las relaciones de género y usa conceptos tales como "negociaciones", "conflictos", "base de recursos", "alianzas", etc.
5. El concepto de la división genérica del trabajo es central en GED, lo que nos lleva a un análisis de las formas específicas de las interrelaciones de los géneros producido por la división social.
6. En lo que concierne al diseño de políticas, la conceptualización de la DGT como relación de conexión social, más que de simple separación, implica que las actividades de las mujeres no pueden verse aisladamente de los diferentes vínculos que definen el proceso de producción en el que están inmersas. La DGT implica tanto un proceso técnico como una interdependencia social entre mujeres y hombres.
7. Implica que las necesidades de las mujeres deben ser parte integrante del análisis de las relaciones de género en los hogares, en la comunidad y las instituciones.
8. Promueve la eficiencia y la identificación de oportunidades para mejorar la redistribución de género y la equidad en las políticas, proyectos y programas de desarrollo.
9. Busca el "empoderamiento de las mujeres" y de otros colectivos en desventaja, incluyendo la satisfacción de las necesidades prácticas de género para asegurar la alimentación, vivienda, agua y autosuficiencia económica.
10. Busca la superación de las desigualdades estructurales a través del poder de movilización de la comunidad.
11. Considera que tanto mujeres como hombres deben participar en la identificación diseño y ejecución de sus propios proyectos sociales (basado en De La Cruz, Emakunde, 1998).

A partir de los Informes de Desarrollo Humano, y hacia mediados de la década de los 90, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) produce una serie de documentos, planes de acciones e instrumentos de planeación orientados a avanzar en la igualdad de género y que se concretan en el enfoque Género y Desarrollo Humano (GDH), fortaleciéndose de esta manera en una articulación con al enfoque GED. 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 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. El GDH analiza las relaciones de género dentro del marco del paradigma del desarrollo humano y subraya tanto el impacto diferencial de las políticas sobre mujeres y varones, como el efecto negativo de la desigualdad de género en el desarrollo humano (De la Cruz, 2007).

En los años 90, y bajo el impulso de las propuestas de la Plataforma para la Acción de Beijing

(1995) que refuerza la demanda del logro de igualdad de género, basada en la aplicación del enfoque de género en la corriente principal (“*mainstreaming*”) de las políticas públicas, y en el empoderamiento de las mujeres, hemos visto avances importantes en el enfoque, así como en las diversas propuestas de políticas derivadas del mismo, tales como las políticas de equidad, las políticas de **igualdad de oportunidades***, las políticas de igualdad, las políticas de acciones positivas, las políticas de género, y las **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 ha sido incidir positivamente en el logro de la igualdad. Esto ha permitido el surgimiento de numerosas iniciativas que combinan muchos de los diversos enfoques y que coexisten, en muchos casos, en una misma institución. Esta situación es en gran medida resultado de diversos factores que históricamente han hecho del proceso de las políticas públicas de igualdad en América Latina un proceso principalmente de carácter incoherente, parcial y discontinuo. Según Prince (2008) *“los mismos (enfoques) han evolucionado desde las propuestas y acciones asistencialistas hasta las políticas de igualdad basadas en la aplicación del enfoque de género, sin que esta evolución necesariamente haya significado que los anteriores han sido sustituidos o hayan desaparecido completamente para dar paso a otro totalmente diferente. En este flujo histórico los cambios en las políticas han incluido diferentes concepciones del rol y de los derechos de las mujeres frente a los roles y derechos masculinos y las obligaciones de los Estados nacionales en relación con la población femenina de cara a la situación de los hombres”*.

Actualmente muchas y muchos especialistas y estudiosos hablan del tiempo presente como una fase distinta, la cual está siendo denominada

Etapa Post Beijing y que estaría caracterizada por la emergencia de importantes categorías de análisis y aplicación de las políticas públicas que, según García Prince (2003), se conciben desde el enfoque de género como “**mainstreaming de género***” o “**transversalidad de género***” y, más recientemente como “**Igualdad de géneros en el mainstream**”. Representa una propuesta conceptual, metodológica y técnica, que consolida los mejores avances y logros alcanzados en la materia. El análisis de género que esta estrategia demanda, parte de la premisa 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. En suma, las políticas de género pretenden abrir oportunidades para mejorar la condición de las mujeres y transformar las relaciones de género. Con este propósito, y si se quiere erradicar realmente la discriminación de las mujeres, es necesario cambiar la organización social que le sirve de base y la dicotomía entre las actividades públicas y privadas. Esto supone políticas públicas de más envergadura y con objetivos más amplios que la mera búsqueda de igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres y a la **acción positiva*** en el **ámbito público***. Supone, por un lado, modificar las características y la relación entre mundo público y mundo privado que ha caracterizado a nuestra sociedad moderna. Por otro, propone eliminar la base cultural y política que ha sustentado la jerarquía entre lo masculino y lo femenino, y que ha permeado casi todos los tipos de organización social que conocemos. La autora señala que esta profunda tarea de cambio, no es posible sólo con la implementación de políticas públicas. Supone una verdadera revolución de la sociedad y de las personas, que debería organizar su base privada,

en especial los servicios producidos en la familia, de otra manera. En este sentido, el empleo del tiempo es realmente el reto: reorganizar la sociedad para que los tiempos de educación, de trabajo, de cuidados, de ocio y de desarrollo personal se simultaneen a lo largo de nuestro ciclo vital y se compartan por igual.

A pesar de los avances sustantivos mencionados, y la diversidad de políticas agrupadas bajo el paraguas de “políticas de igualdad de género”, todavía se presentan algunos desafíos. El primero está relacionado con la persistente brecha entre la retórica y la práctica cuya superación hará de las mujeres ciudadanas plenas en los diversos países de la región. El segundo, está relacionado con los contextos de globalización y la emergencia de nuevos actores, que a la vez que, desde sus propuestas contribuyen a una mayor igualdad, hacen visible la diversidad como una nueva dimensión de las políticas de igualdad.

1.2. El *mainstreaming* o transversalidad de género.

El “*mainstreaming de género*”, término acuñado en la Conferencia Mundial de la Mujer de Pekín de 1995, alude a la necesidad de que los poderes públicos se impliquen de forma integral para incorporar la dimensión de género en todas sus actuaciones. Según Rigat-Pflaum (2004), en la actualidad se discuten dos posiciones con relación a su origen. La primera hace referencia a que su surgimiento ha sido una consecuencia de la debilidad de las políticas de promoción de las mujeres y de las otras estrategias que desde el género apuntaron a lograr una equiparación. La segunda, a que su adopción por las instituciones, por el contrario, debería interpretarse como una evolución que desde una posición de acumulación de poder fue posible introducir, al comprender que el análisis de género debe involucrar indefectiblemente a los dos géneros para la superación de las desventajas en que la construcción

jerárquica genérica ha colocado a uno de ellos. Señala, asimismo, “*que la discusión sobre su origen, que sin duda admite componentes tanto de debilidad como de fuerza de las mujeres, no es un tema menor, en tanto es fundamental no olvidar que su implementación a nivel de las instituciones es el resultado de la lucha de muchos años de las mujeres organizadas, del pensamiento feminista y del análisis de género y de ninguna manera de la toma de conciencia repentina de los liderazgos institucionales sobre el tema de la discriminación de género*”.

La traducción castellana de “gender mainstreaming” como transversalidad ofrece ciertas dificultades, por lo que resulta necesario realizar algunas consideraciones con respecto a su significado en el idioma original. “Mainstream” responde, de manera literal, a la expresión española “corriente principal”, haciendo alusión al conjunto de ideas, actitudes o actividades que son propias a alguna cosa. Podría traducirse como la tendencia predominante en la opinión de todos y todas con respecto a algo y, en el caso que nos ocupa, la tendencia predominante en el modelo de gestión de una organización. Teniendo esto en cuenta, 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 de trato***, de oportunidades, y de resultados como objetivo, esto ha de promoverse tanto desde la toma de decisiones como desde la gestión.

Según Casco (2003) se trataría pues 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 como un problema público, reconocido por las autoridades como problema que atañe a todas las administra-

ciones públicas. Ésta se concretaría en un modo de hacer política pública, igual de eficaz para hombres que para mujeres, analizando el efecto que éstas tienen en unos y otras e introducir, si fueran necesarias, medidas compensatorias que garanticen el objetivo de alcanzar la igualdad efectiva. De esta manera, según la autora, se supera la concepción de que la igualdad es una cuestión vinculada únicamente a las mujeres, en cuanto destinatarias de medidas compensatorias y/o correctoras de la situación de desventaja social en la que se encuentran. *“Esta visión se sustituye por un enfoque más integral que considera al conjunto de instituciones y poderes públicos copartícipes en la construcción de sociedades más igualitarias y democráticas en tanto que las medidas, actuaciones o actividades que desarrollan tienen resultados y efectos equitativos en hombres y mujeres. Revertir la tendencia y equilibrar en la balanza los 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 políticas sectoriales y la realización de cambios en las estructuras y en los procedimientos, lo cual exige la incorporación a lo largo de todos los procesos de la perspectiva de género como marco explicativo y del concepto de género como categoría de análisis”*.

En términos generales y aunque existen algunos debates en torno al consenso de su traducción al castellano como “transversalidad de género”, hace referencia 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 en tercero, a un proceso de ejecución de acciones concretas para cambiar estas situaciones. El concepto de “transversalidad” presenta algunas dudas respecto a la estrategia global del mainstreaming, ya que la transversalidad viene siendo entendida como una estrategia vertical, a veces trabajada más desde un

planteamiento de mujer como “grupo minoritario” que considerando al género como una concepto analítico de interpretación de la realidad, que pone de manifiesto la secular desventaja de las mujeres y de los hombres en los contextos y estructuras sociales. Se propone por tanto abordar el concepto de mainstreaming desde un enfoque más amplio: considerar el género como perspectiva y la Igualdad como filosofía desde el mismo momento del nacimiento (diseño y planificación) de una política pública, ya sea local o nacional (Casco, 2003).

Esta concepción tiene implicaciones en dos sentidos:

1. Por una parte, modificar lo cotidiano de las instituciones, ya que la adopción de toda decisión, sea normativa o ejecutiva, necesitará de un estudio previo sobre su impacto diferencial en mujeres y hombres, por si fuera contraria a la igualdad de género.
2. Por otra, requiere modificaciones estructurales, al obligar a los poderes públicos a actuar coordinadamente entre sí y con los sujetos privados. Al situar el objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres en el centro de todas las discusiones, actuaciones y presupuestos políticos, no sólo hay que integrar los temas de género en las agendas existentes, sino reestructurar los sistemas de toma de decisiones para que acepten esta perspectiva. En consecuencia, es necesario definir nuevos procedimientos políticos y técnicos en las instituciones.

Asimismo, hay que añadir que el principio de “mainstreaming” no es, exclusivo de los organismos de igualdad, sino que reparte esta competencia entre todos los agentes institucionales. No obstante, debe estar coordinado por organismos de igualdad, como los Mecanismos de la Mujer, cuyo papel es esencial para hacerla efectiva.

Tabla 2. Avances en las políticas de igualdad

Políticas específicas de la igualdad de género	Políticas que incluyen la transversalidad de género
Más intervenciones directas: acciones positivas, sectoriales, etc.	Más intervenciones integrales (planteamientos holísticos que aborden las causas de la desigualdad)
Más desarrollo de políticas específicas para la igualdad. Por ejemplo: Los Planes de Igualdad de Oportunidades	Más incorporación de políticas para la igualdad en y desde todas las áreas o instancias municipales
Más presupuestos específicos	Más presupuestos generales (presupuestos con perspectiva de género)
Menos personas responsables que organicen, impulsen y dirijan	Más personas responsables de coordinar e impulsar la igualdad de género
Menos agentes sociales con implicación	Más agentes sociales con implicación
Las intervenciones se dirigen preferentemente a las mujeres	Las intervenciones pueden dirigirse preferentemente a mujeres pero también a hombres, siendo el objetivo prioritario incidir con ello en mayores cotas de igualdad de género. Implica intervenciones coordinadas
Más evaluaciones de los resultados	Más evaluaciones de los procesos y también de resultados
Más efectos a corto y medio plazo	Más efectos a medio y largo plazo

Ambas políticas son tan necesarias como complementarias: enfoque dual

El Mainstreaming refuerza y complementa las políticas de igualdad específicas, no las anula

Fuente: Esperanza Martín Serrano: Dirección General de la Mujer, Programa de Asesoramiento Técnico para la elaboración de Planes de Igualdad en el ámbito local, Madrid, 1998-2003.

Aunque hay varias definiciones y no hay total consenso sobre su significado podemos decir que el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas define la estrategia de “*mainstreaming*” de género de la siguiente manera: El “*mainstreaming*” de género es el proceso que examina las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier tipo de acción pública planificada, incluyendo legislación, políticas o programas, en cualquier área. Asimismo, señala que el “*mainstreaming*” es una herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres una

dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todos los ámbitos políticos, sociales y económicos. El objetivo final es alcanzar la igualdad de género (ECOSOC, 1997, A/52/3, capítulo IV, sección A).

Las diversas definiciones destacan el objetivo del *mainstreaming* (la igualdad de género), el proceso (introducir la perspectiva de igualdad de género), los objetos (todas las políticas públicas, a todos los niveles) y los sujetos activos del *mainstreaming*.

streaming (los actores o agentes implicados ordinariamente en dichas políticas).

El enfoque de Mainstreaming se convierte, de esta manera, en un enfoque clave, que busca interacciones directas con otros elementos para el logro de la igualdad de género; los derechos humanos y el “empoderamiento”. Ambos conceptos hacen referencia al crecimiento conciente de la potencialidad de las personas, del desarrollo de capacidades para reivindicar y ejercer sus derechos, acompañado de un correlativo aumento de responsabilidad y autonomía sobre los recursos y sobre las decisiones (públicas y privadas) que afectan sus vidas. Sobre la base de lo dicho anteriormente es necesario comprender que el mandato del “*gender mainstreaming*” debe contemplar

tres características básicas que conviene recordar por su carácter fundamental. Se trata de un proceso estratégico, sistémico y participativo.

Como las mujeres históricamente han estado apartadas del poder, *empoderar* implicaría 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, como fundamental para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz*” (Declaración de Beijing, epígrafe 13), pero también que la igualdad de género sea tenida en cuenta en la formulación de las políticas sociales y económicas que reviertan en el conjunto de la sociedad. Ambas estrategias son necesarias para avanzar hacia la igualdad.

Cuadro 1. Importancia y requisitos o condiciones necesarias

¿Por qué es importante el mainstreaming de género?

- Porque pone a las personas en el centro de la toma de decisiones.
- Porque conduce a un mejor gobierno.
- Porque incorpora a las mujeres y varones haciendo un uso pleno de los recursos humanos.
- Porque visibiliza los temas de igualdad de género en la corriente principal de la sociedad.
- Porque toma en consideración la diversidad entre mujeres y varones.
- Porque sitúa las cuestiones de igualdad de género en el centro de las decisiones políticas y en el centro de las políticas de asignación de recursos.

¿Cuáles son los pre-requisitos o condiciones que lo facilitan?

- Voluntad política expresada.
- Existencia de políticas específicas de igualdad de género.
- Existencia de Estadísticas desagregadas.
- Conocimiento amplio de las relaciones de género.
- Conocimiento de la administración.
- Recursos financieros y humanos necesarios.
- Participación de las mujeres en la vida política y pública y en el proceso de toma de decisiones.
- Empoderar: ciudadanía y derechos.

Fuente: Gender Mainstreaming, Consejo de Europa, 1998.

2. Políticas públicas y transversalización de género.

2.1. ¿Cuáles son los Componentes de una política de género?

Con el propósito de una mayor comprensión de sus dimensiones, a continuación señalamos sus componentes fundamentales:

1. **Análisis situacional** – es decir, un examen de los aspectos de género que afectan a los grupos actores/asociados/ beneficiarios y a la propia organización. Este último caso incluye un examen del

conocimiento, las destrezas, el compromiso y las prácticas del personal en relación con la perspectiva de género, así como un examen de la cultura y gestión organizacional que afecta al personal (por ejemplo, las diferencias de género en las oportunidades de promociones, o el acoso sexual en el trabajo).

2. **La política misma** – ésta debe ser esbozada con base en un análisis situacional y contener: una explicación de las razones por las cuales la organización considera que los temas de género son importantes, (marco normativo y doctrinal, prin-

Tabla 3. Fases de la transversalización de género

Fase	Temas a considerar
Fase de preparación y planificación de la política (Conocer y analizar la realidad sobre la que se va a intervenir)	Descripción y análisis de la situación. Identificación, definición y análisis de los problemas a abordar y sus desafíos. Definición de alcance e importancia de los temas de género, resultados de género, desarrollo de preguntas amplias de la política y personas y grupos involucrados.
Fase de la toma de decisión sobre la política (Programar y diseñar los pasos prioritarios a seguir)	¿Qué problemas y desafíos se considerarán, en relación al trabajo preparatorio y el alcance político de los problemas y desafíos? Definir más detalladamente los problemas de género e indicadores. Evaluación de diferentes opciones de políticas en base a criterios de eficacia, eficiencia y abordaje de los temas de género. Recomendación de política, Programa, Plan Adhesión al principio de igualdad de género y decisión sobre qué cuestiones de género se llevarán a la agenda política.
Fase de implementación de la política (Ejecutar y poner en marcha la política elegida)	Una vez detectados los problemas, definidos los objetivos amplios, las líneas de la política y las prioridades designadas, se deben poner en práctica. Elaboración de acciones concretas de género y acompañamiento y apoyo a los grupos involucrados, especialmente de mujeres.
Fase de evaluación de la política (Evaluar y conocer si lo inicialmente previsto se está logrando; determinar el impacto de las medidas)	Evaluar los efectos de la política sobre las relaciones de género

Fuente: Consejo de Europa. Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices. Final report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (1998).

cipios.....), la visión de la organización de lo que constituyen enfoques y prácticas de género, y las diversas formas en que esta comprensión influirá en el quehacer institucional (beneficios en relación a la igualdad entre mujeres y hombres).

3. **Estrategia de ejecución y/o plan de acción** – descripción detallada de cómo se ejecutará la política a lo largo de un período determinado, incluyendo las actividades, plazos, presupuestos, responsabilidades e indicadores para seguimiento y evaluación.

2.2 ¿Qué momentos en el proceso de la política son importantes para la transversalización de género?

La “transversalización de género” debe ser aplicada en cada paso del proceso del desarrollo de una

política (por ejemplo en la política municipal general), en todas las áreas de políticas relevantes y en todos los niveles sectoriales (por ejemplo en la planificación urbana), involucrando a todos los actores (políticos, técnicos, sociales) y desarrollando las herramientas y técnicas necesarias (por ejemplo: Planes de Igualdad, presupuestos sensibles al género, etc.).

2.3. ¿Cómo incorporar el *mainstreaming* de género en la política sectorial y local?

En el cuadro siguiente desarrollamos a través de un ejemplo cómo incorporar la transversalidad de género en un ámbito sectorial y local, y los criterios básicos a tener en cuenta.

Cuadro 2. Ejemplo de la incorporación de la transversalidad de género. El uso de los tiempos y de los espacios

Seguridad y Planificación urbana: el uso de los tiempos y de los espacios

El espacio urbano es clave para el desarrollo y el bienestar de las personas. A la hora de la planificación física, urbana, medioambiental e industrial, la dimensión de género debería constituir una prioridad. Si consideramos los distintos estudios realizados sobre el medio urbano, destacan al menos dos aspectos principales:

Las ciudades están principalmente diseñadas para los automóviles; la dependencia del automóvil incide directamente en la construcción de más carreteras, en detrimento de otros espacios urbanos como parques y plazas.

Las ciudades tienden a excluir a aquellas personas que no están dentro de los procesos productivos y a recluirlas en espacios acotados (Centros de Día para la Tercera Edad, Centros Culturales para la juventud, escuelas infantiles para los niños y niñas, etc.)

Un Ejemplo: a la hora de diseñar un nuevo barrio, una ruta de transporte, un centro cívico, un colegio o una residencia para la tercera edad, deberían considerarse las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres y de los hombres, y el uso de los espacios públicos desagregados por sexo, considerando:

- a) **Accesibilidad:** Conocimiento de los espacios públicos en el propio barrio y en la ciudad, distancia (medida en tiempo) a los mismos, medio de transporte utilizado, existencia de obstáculos físicos para su acceso.
- b) **Uso:** Actividades que realizan las mujeres en los espacios públicos sociabilidad desarrollada, horarios y frecuencia de uso
- c) **Valoración y preferencias** respecto al uso del tiempo libre, participación en actividades culturales u otras, percepción de los roles asignados a varones y mujeres en los espacios públicos.

Una planificación municipal urbana sensible al género, mejoraría cualitativamente el entorno, una mayor igualdad en las relaciones de género, posibilitando al menos la conciliación de la vida familiar y laboral, y reduciendo factores de riesgo (inseguridad /violencia) para mujeres y varones.

Criterios básicos que los gobiernos locales deben contemplar para una mejor y más productiva incorporación de la perspectiva de género en la seguridad urbana:

Integralidad: El municipio debe atender simultáneamente, tanto las situaciones de exclusión o vulnerabilidad de las mujeres para mejorar su calidad de vida y los servicios que reciben y demandan, como la posición de las mujeres en la sociedad local (acceso a recursos, educación, participación política, etc.). Supone pasar de acciones puntuales dirigidas a un grupo específico, a la elaboración y puesta en marcha de una política de género, es decir de promoción de la igualdad de género entre varones y mujeres

Acciones Afirmativas: Son acciones correctivas que tienen como objetivo superar las situaciones de discriminación y desigualdad de las mujeres respecto de sus necesidades y derechos atendiendo y priorizando particularmente a las mismas. Por ejemplo, destinando recursos para programas específicos para mujeres, estableciendo cupos de acceso a determinados beneficios. Estas acciones son una herramienta importante que el gobierno local debe utilizar para promover la equidad de género.

Capacitación: Toda implementación de política supone capacitación de sus agentes para su elaboración. En este sentido, la capacitación en la perspectiva de género es indispensable para la elaboración y aplicación de políticas que contemplen a las mujeres, a los fines de posibilitar transformaciones en la estructura y dinámica política-administrativa de los municipios.

Transversalidad: La igualdad de género debe atravesar la agenda municipal, lo que implica comprometer a todas las áreas y actores, y al mismo tiempo, evita segregar y aislar la problemática de las mujeres en una dependencia específica. Esto no excluye la existencia de áreas específicas de políticas de género que son indispensables para garantizar que la transversalidad se efectivice y no quede solo en enunciados.

Coordinación: La eficacia de las políticas locales de equidad de género requiere la colaboración entre distintas áreas del gobierno local, entre distintos gobiernos locales y a la vez, con el gobierno estatal central o federal. Aplicar este principio posibilita la potenciación de las capacidades institucionales y la optimización de recursos, en una acción municipal concertada.

Institucionalización: Significa incorporar la perspectiva de género y los derechos de las mujeres en la normativa municipal y en las estructuras organizacionales del gobierno local, permitiendo la sostenibilidad en el tiempo y en la estructura de las instancias políticas y acciones de equidad de género. Por ejemplo: Planes de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres, Áreas Mujer, etc. La sostenibilidad implica, también, que el municipio otorgue un lugar reconocido y jerárquico a estas formas institucionales y asignar presupuesto para garantizar su funcionamiento.

Otro criterio, absolutamente imprescindible a la hora de formular e implementar políticas públicas es la **promoción de la participación de las mujeres**. Esto supone crear y garantizar condiciones y mecanismos que posibiliten el acceso de las mujeres a los distintos espacios de participación

Fuente: RAINIERO L, RODIGOU M, PÉREZ S. (2006) "Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género", CISCOSA, UNIFEM, AECI, Córdoba, Argentina.

3. Principales instrumentos de las políticas públicas de igualdad.

3.1. Los planes de igualdad. Contenidos y estrategias de acción.

Los planes y las leyes de igualdad han surgido en la región sin las condiciones necesarias para garantizar su adecuado diseño y aplicación, y en muchos casos se han aplicado parcialmente o ni siquiera se han puesto en marcha. Esto se debe, en otras cuestiones, a la escasa cultura administrativa y de planificación, a los limitados recursos asignados o la falta de voluntad política. Sin embargo, han sido y son instrumentos de política que han abierto un camino para la verdadera institucionalidad de género en los diversos países, y en muchos países son el resultado de ejercicios de participación con los diversos actores interesados, especialmente las organizaciones de mujeres.

Un plan de igualdad, generalmente denominado Plan de Igualdad de Oportunidades, es un instrumento técnico -político de planificación para la aplicación del objetivo de igualdad de género, recoge las áreas prioritarias en materia de igualdad de género, y plantea propuestas de política pública. Para su elaboración, en general, se tienen en cuenta los siguientes elementos:

- Los compromisos de la Plataforma para la Acción de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres.
- Recomendaciones emanadas de diversos Organismos Internacionales.
- Las normas o Declaraciones regionales.
- Conclusiones de la evaluación del anterior Plan.
- Aportaciones y sugerencias de los diferentes departamentos ministeriales.
- Aportaciones y sugerencias de las organizaciones de mujeres, actores sociales y ONG.

En el Plan se articulan la oferta pública y la demanda social, identificando compromisos entre todos los agentes implicados y recursos desde los diferentes actores (Estado, Sociedad Civil y Cooperación). En términos generales se inspiran en dos principios básicos: la no discriminación e igualdad, y desarrolla una serie de principios rectores que guían su acción. Entre ellos podemos encontrar el concepto de ciudadanía, como disfrute y ejercicio de los derechos civiles y sociales; el empoderamiento y la transversalidad de género como estrategias claves; o la innovación científica y tecnológica, como una de las principales fuerzas de cambio social. Estos principios ordenan y articulan el contenido del Plan a lo largo de una serie de ejes que responden a las áreas de intervención para la introducción de la perspectiva de género en las políticas públicas, y en la definición de políticas específicas tales como: Participación Política y social; Participación Económica; Educación; Violencia; Salud; Atención a la diversidad y la inclusión; etc. Para cada uno de estos Ejes, se establece un marco teórico explicativo, un diagnóstico sobre la situación actual del país, los objetivos estratégicos y las propuestas de actuación.

3.2. La legislación en materia de igualdad.

La profusión de Planes de Igualdad en la región en los años 90 en América Latina, tropezó con un serio inconveniente, la falta de fundamentos jurídicos suficientes para su aplicación. Esta situación planteó la necesidad de impulsar procesos legislativos que dieran un marco amplio al conjunto de actuaciones en materia de igualdad de género.

Aun cuando existían en la región normativas específicas, especialmente en relación a aspectos sectoriales de la igualdad de género, el surgimiento de iniciativas de leyes de igualdad está permitiendo dar coherencia estratégica al conjunto de intervenciones en todos los sectores de la acción pública; recordar el marco legal internacional y

regional para la igualdad de género que ha ratificado el país y los compromisos asumidos; definir el marco conceptual y la visión que marcan las actuaciones, los criterios estratégicos fundamentales y los ámbitos de intervención, así como los objetivos generales, y por último, poner en marcha mecanismos de rendición de cuentas. Algunas autoras señalan que la incorporación de nuevos actores y sus demandas a las luchas ciudadanas ha permitido el surgimiento de nuevos derechos en relación con la igualdad: el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, a los derechos sexuales y reproductivos, etc. Estas nuevas demandas confirman el carácter estratégico de las leyes de igualdad como herramientas de coherencia de las políticas públicas en la materia.

3.3. Los actores relevantes.

Tradicionalmente, la gestión de las políticas públicas ha estado delegada a las instancias estatales; sin embargo, con el desarrollo de la democracia, la gobernabilidad, la participación ciudadana, y el liderazgo y posicionamiento de sociedad civil organizada, el ámbito de las políticas públicas se ha ampliado y fortalecido incorporando a actores de diversos ámbitos del Estado, el sector privado, los partidos políticos, y la sociedad civil.

En la mayoría de los contextos, el proceso de construcción de los problemas públicos se inicia en la sociedad y se desarrolla a través de la interacción entre esta última y el Estado, para posteriormente integrar la institucionalidad del Estado. Cuando las demandas del movimiento de mujeres, de jóvenes u otros grupos son reconocidas como problema de interés general por sectores muy distintos a los que le dieron origen, a través de la institucionalización de las políticas públicas, se busca dar respuesta a dichas demandas. En este sentido el

papel de la sociedad civil, y especialmente de las organizaciones de mujeres ha sido y seguirá siendo clave para instalar los temas como problemas sociales, incidir en su incorporación en la agenda política para su institucionalización a través de las políticas públicas y su presupuestación, y ser parte del proceso de fiscalización de su implementación, y del seguimiento y evaluación de los resultados. La participación es también el resultado del proceso de “empoderamiento” de las mujeres a través de sus organizaciones. De allí, la necesidad de la promoción de la participación de las mujeres en todas las instancias y espacios de control ciudadano a nivel nacional y local, y del desarrollo instrumentos de regulación política y legislativa desde una visión de género como por ejemplo, los presupuestos participativos como instrumentos de transparencia, análisis y planificación, con el objeto de democratizar no sólo la política, sino también la economía y la cultura.

Otro de los actores relevantes en este contexto son los Mecanismos de Igualdad estatales, regionales y municipales²⁹. Estos Mecanismos han sido creados, en gran parte, por la acción de las organizaciones de mujeres, y a pesar de su diversidad, son instancias claves para diagnosticar y dar respuesta a las desigualdades que se expresan en el orden institucional y hacer que el *mainstreaming* de género sea una realidad en el conjunto de las políticas públicas. Además, existen actualmente espacios de género sectoriales, como por ejemplo las unidades de género de diversos Ministerios, que trabajan en estrecha alianza con dichos mecanismos. Ambos espacios suelen estar acompañados de equipos técnicos internos y externos, cuyo papel puede ser diverso, pero básicamente podrían cubrir los siguientes aspectos: analizar, proponer, planificar, cooperar, ejecutar y evaluar los procesos.

²⁹No estamos haciendo sólo referencia a las instancias gubernamentales como Institutos, Consejerías o Ministerios, sino también comisiones parlamentarias de las mujeres; departamentos o unidades de género de las Defensorías del Pueblo, de las Procuradurías, consejerías de género en el ámbito Municipal, regional, etc.

Los Mecanismos de Igualdad, que en sus inicios estuvieron muy focalizados en acciones positivas a favor de las mujeres, se han fortalecido paulatinamente, haciendo de los objetivos de igualdad de género y de empoderamiento de las mujeres en sus políticas, dando respuesta a las desigualdades que se expresan en el orden institucional y en las organizaciones con respecto a:

- Las asimetrías institucionalmente estructuradas que existen en el acceso a los recursos y beneficios de las instituciones y organismos públicos y su control.
- Las situaciones de ventaja o desventaja de las mujeres frente a los hombres en las estructuras y las normas, las prácticas y ordenamientos, la distribución y presencia de las y los actores.
- La desigualdad entre mujeres y varones en las probabilidades de acceder en términos equivalentes a los bienes y servicios públicos que garantizan el ejercicio de los derechos ciudadanos en todos los órdenes.

En los distintos países de América Latina esta propuesta pasó a conformar parte de las agendas de gobierno y se tradujo en la creación de una nueva institucionalidad. Casi todos los países tienen un organismo –con diferencias de nivel, presupuesto y legitimidad - a cargo de las políticas y programas para las mujeres, que es el encargado de coordinar con el resto de los sectores la inclusión en el diseño de las políticas públicas de los derechos de las mujeres y, eventualmente, la implementación de programas específicos. Existen, no sólo diferencias en su concepción entre los países, sino también en muchos de ellos conviven organismos de distinto rango (nacional

o municipal) con diversidad de marcos interpretativos y objetivos en relación a la desigualdad de género, distorsionando en la ejecución, los objetivos compartidos en la fase de formulación de las políticas de igualdad, y haciendo que convivan en muchos casos, políticas asistencialistas con políticas transformadoras de género. Asimismo, según Guzmán, su ubicación dentro de la estructura orgánica del ejecutivo, las funciones que le son reconocidas y los recursos que le son asignados, condicionan su desempeño y grado de influencia. Su legitimidad institucional depende en gran medida de la capacidad que tienen las instituciones para detectar, interpretar y dar solución a los problemas que comparten las mujeres. En muchos casos, no sólo tienen que legitimarse frente al movimiento de mujeres que le dio origen, sino también frente al resto de un Estado sin experiencia y conocimiento ni mucha sensibilidad sobre el tema.

Esta situación lleva, en la mayoría de los casos, a que estos mecanismos muestren una fragilidad institucional al interior de la administración estatal, una escasa capacidad de coordinación y de incorporación de la dimensión de género en los programas de los distintos Ministerios, escasos recursos financieros para mantener recursos humanos cualificados y poner en marcha programas de largo aliento y, sobre todo, sufriendo las resistencias de carácter ideológico que han socavado la sostenibilidad de las acciones. En la mayoría de los casos, el funcionamiento y la programación de los mecanismos de la mujer han estado apoyados por la cooperación internacional bilateral y multilateral en un altísimo porcentaje.

SEGUNDA PARTE:

Institucionalización y planificación de género.

Para conocer el proceso de institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas, este apartado aborda las áreas de intervención (externa e interna) de la misma y las herramientas necesarias, así como los marcos, componentes, técnicas y herramientas disponibles de planificación de género como parte de la planificación social. Por último hace una especial referencia a la planificación sectorial y local.

1. Áreas de intervención y herramientas para la institucionalización del enfoque de género en las políticas³⁰

Como mencionamos con anterioridad, el proceso de construcción de los problemas públicos se inicia generalmente en la sociedad, liderado por diversos grupos que presentan una serie de demandas específicas en torno a una agenda, desarrollándose, posteriormente, en el espacio de interacción entre dicha sociedad y el Estado, para pasar en última instancia a integrar la institucionalidad del Estado. Sin embargo, las demandas externas de dichos grupos y de la ciudadanía en general no son los únicos elementos. En algunos casos, también habría que considerar el grado de conocimiento avanzado sobre determinados temas o fenómenos, mientras que en otros, la voluntad política aparece como un elemento crucial.

Por esta razón cuando hablamos de institucionalizar el enfoque de género en las políticas públicas,

estamos haciendo referencia al proceso social y político a través del cual se legitima la necesidad de establecer acciones dirigidas a superar las desigualdades de género, y a redefinir el papel del Estado en la redistribución de oportunidades y beneficios para mujeres y hombres. Para el caso de América Latina, la institucionalización de género en las políticas ha sido y es el producto, fundamentalmente, del accionar y de la legitimidad que el movimiento de mujeres ha logrado en los últimos veinte años, del tipo y calidad del conocimiento que se ha producido sobre el tema y de los instrumentos para traducirlo en la práctica. Sin embargo, para avanzar ha necesitado del respaldo del creciente consenso internacional que sobre la igualdad de género se ha producido desde los años 90 hasta el presente. En los procesos de democratización de los países de la región, el apoyo político y financiero de la comunidad internacional ha sido un elemento importante.

Elaborar una política de igualdad de género es un punto de partida común necesario para focalizar la atención en los aspectos de género, tanto en el quehacer institucional interno como externo. En las instituciones que ya han tomado medidas para promover un enfoque de género (por ejemplo, mediante capacitación del personal o la designación de puntos focales de género), elaborar una política de género representa una oportunidad para consolidar y formalizar los pasos ya iniciados, y para reflexionar estratégicamente en relación con el futuro.

Criterios para tener éxito en la aprobación e implementación de políticas públicas con perspectiva de género³¹:

- Apoyo de la autoridad al nivel más alto de decisión.

³⁰ Para este tema sugerimos revisar los materiales producidos por GENERA, el programa de género de PNUD para América Latina, donde se desarrolla paso a paso, cómo realizar un diagnóstico de género en una institución. www.genera.americalatina.org.

³¹ Fuente: Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas, ponencia Jazmín González, diplomado de género, Chile (sin fecha) Fuente: Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas, ponencia Jazmín González, diplomado de género, Chile (sin fecha)

- 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, ya que ciertas decisiones tomadas en el ámbito público inciden en la vida privada y viceversa.

1.1. Aspecto interno de la institucionalización.

La integración de la perspectiva de género es un proceso estratégico que supone cambios sostenidos en diversos órdenes y aspectos de la estructura y las prácticas de las instituciones que pone en marcha la estrategia, así como hacia las cuales se dirige la iniciativa. Este proceso incorpora a los actores institucionales que deben ser considerados en sus comportamientos.

Goetz (1995) sugiere que para comprender lo que significa la institucionalización de la perspectiva de género, resulta útil distinguir entre instituciones y organizaciones. Las instituciones representan un conjunto de pautas, normas formales e informales, valores, recursos que marcan o definen las percepciones sociales que tiene la gente acerca de sus necesidades y sus roles y los de las otras personas, mientras que las organizaciones son las que administran esas pautas, reglas o normas y dan respuesta a las necesidades. Los contextos institucionales de las organizaciones, en términos generales, comprenden el Estado, el mercado, y la propia sociedad o comunidad inmediata. En este contexto se desarrollan organizaciones como las del Poder Judicial o sistema legal, la administración pública, las fuerzas armadas, las empresas o negocios formales e

informales, el sistema de parentesco, las iglesias, la familia, etc. Por otro lado, las instituciones modelan los comportamientos en los roles de la gente, de hombres y mujeres y crean las rutinas esperadas para el comportamiento de unas y otros; mientras que las organizaciones son las que llevan a la práctica estas normas para dar respuesta a las necesidades. Por lo tanto, una propuesta de cambio institucional de género trataría de incorporar formas de interacción social orientada a la igualdad de género, a la vez que deslegitima las formas de organización que discriminan a las mujeres.

Asimismo, hay que agregar que las instituciones son expresión, y a la vez, perpetúan paradigmas de percepción e interpretación de lo real a través de los cuales reaccionamos ante los hechos, es decir cada experiencia humana es en parte, producto de los patrones institucionales mediante los cuales se asignan recursos, valor social y poder público y privado. Además, el cambio institucional está relacionado con la demanda existente para que se produzca y las capacidades para gestionar dicho cambio. Este aspecto nos remite analizar el contexto institucional desde una perspectiva de más amplio alcance, ya que abarcaría no sólo los poderes públicos sino también la sociedad civil organizada, ambos como agentes políticos válidos.

Concluyendo, las instituciones no son política ni socialmente neutrales a las diferencias de género, que se expresa en el marco jurídico, las ideologías administrativas, los valores que dominan la administración y la conformación de las burocracias estatales, la gerencia, los sistemas de comunicación, los procedimientos, los análisis de necesidades de los públicos receptores, los criterios de sanción, las normas de selección y evaluación del personal, la planificación, los procedimientos y el ejercicio de la toma de decisiones, etc. (García Prince, 2008).

1.1.1. La institucionalización y la Agenda Pública.

Autoras como García Prince (2008) sostienen que el origen y las fuentes de las políticas públicas en general y también de las políticas de igualdad, nos conducen directamente a una agenda pública, ya que como decíamos anteriormente, el tema o problema sobre el cual se ha de focalizar el propósito, debe entrar en dicha agenda. Señala, asimismo, que para algunos autores y autoras, además de representar los resultados de las dinámicas sociales y políticas, las agendas muestran características del funcionamiento de la democracia y del poder real de la ciudadanía para intervenir en las decisiones que orientan el curso de los asuntos públicos. Sin embargo, García Prince señala que conviene distinguir entre las llamadas agendas sistémicas y las agendas institucionales o políticas. Las primeras representan los problemas que están presentes en la atención de la sociedad y que en forma general gravitan sobre las condiciones básicas de la gobernabilidad. La agenda institucional o política es aquella que está en el interés inmediato de las y los actores estatales con poder de decisión, y a los que estos conceden prioridad, por lo que los temas o problemas pueden permanecer o salir de la agenda institucional dependiendo del grado de atención que se les concede o la urgencia o gravedad que convoca en un momento determinado.

En este sentido, la construcción de la agenda pública para la igualdad está relacionada con la consideración del contexto político, y los espacios de interacción democrática; los propios procesos de funcionamiento que establece la acción del aparato del Estado, los procedimientos de la gestión burocrática, y la cultura y el clima organizacional. La identificación de estos aspectos es relevante para el desarrollo de la capacidad de género institucional, es decir, la competencia que desarrolla la institución para traducir su compro-

miso con la transformación de las desigualdades de género en prácticas internas que logren construir políticas, mecanismos, procedimientos, estructuras de trabajo y relación que no reproduzcan dicha desigualdad, que eliminen las resistencias, y que no refuercen los estereotipos de género ni la discriminación.

1.2. Aspecto Externo de dicha institucionalización

El aspecto externo de la institucionalización está relacionado con el diagnóstico de género de la situación social; la formulación de políticas públicas; el diseño de planes, programas y proyectos de intervención, y con los mecanismos de seguimiento y evaluación del impacto de las intervenciones. En la mayoría de los países, el desarrollo de estos instrumentos responde a diversas representaciones que las y los actores políticos ofrecen del problema de la desigualdad de género y de las soluciones propuestas al mismo, lo que sin duda influye en la formulación e implementación de las políticas. Como mencionamos anteriormente, la diversidad de interpretaciones de la desigualdad de género como problema público es aún más relevante en lo referente a la estrategia del *mainstreaming* de género que se está poniendo en marcha en la región.

1.2.1. La incorporación de la perspectiva de género en la programación de las políticas, programas y proyectos.

La incorporación de la perspectiva de género, incluye dos herramientas cruciales para la institucionalización del enfoque de género en los diversos niveles de intervención que van desde las políticas (generales o sectoriales: salud, educación, etc.), a los programas y proyectos, según la jerarquía de la planificación, o que están relacionadas con la focalización, la integralidad o extensión de las mismas en los diversos niveles

de intervención. Estas herramientas son: el **Análisis de Género y la Planificación de género**.

El **análisis de género** es la herramienta que nos ayuda a conocer y comprender las realidades de mujeres, varones, jóvenes, niñas y niños cuyas vidas van a estar afectadas por las intervenciones de las políticas, permitiendo obtener información sobre:

1. Las desigualdades entre mujeres y varones, y entre distintos grupos de mujeres, sobre todo en relación al trabajo remunerado o no remunerado, el acceso a los recursos, las responsabilidades y la capacidad de intervenir en las decisiones. Las diferentes perspectivas, roles, necesidades y intereses de las mujeres y los hombres en la zona, país, región o institución, incluyendo las necesidades prácticas y los intereses estratégicos de las mujeres y los hombres.
2. La valoración de los patrones de cultura de género de la organización, la institucionalidad informal, incluyendo las “ideologías de género” de las propias mujeres y en especial la forma en que las relaciones de género estructuran las oportunidades, las necesidades y los beneficios.
3. La valoración de las capacidades institucionales para implementar y avanzar sobre objetivos de igualdad (auditoría institucional de género) establecer políticas y programas en materia de género.
4. El impacto diferencial de las intervenciones y programas, legislación o políticas sobre mujeres y hombres, niños y niñas.
5. La valoración de los obstáculos y resistencias potenciales que puedan encontrarse en la iniciativa de institucionalización y posibles cursos estratégicos que haya que tomar para superarlas.

El análisis de género cuenta con una serie de elementos o categorías conceptuales y de desarrollo que derivan de los principios de género, y que constituyen la base teórica para la aplicación de la perspectiva de género a la planificación de proyectos y programas, y nos ayudan a entender la realidad desde esta perspectiva (Ver Tabla 4).

Estas categorías nos sirven tanto para el análisis del grupo de base del proyecto o programa, como de las instituciones y del proyecto, y son un instrumento clave para el diagnóstico y la fase de identificación y diseño de cualquier intervención. En base a las mismas se desarrollan una serie de preguntas que se utilizan en el estudio de las relaciones de género y se materializan en una serie de herramientas. Dichas herramientas son un conjunto de ejercicios prácticos o perfiles que permiten trabajar las categorías conceptuales de la Planificación de Género, comprender la dinámica de las relaciones de género en grupos específicos, y recoger la información necesaria para desarrollar procesos de planificación de proyectos y de programas de desarrollo. En el análisis de género intentamos encontrar respuesta a una serie de preguntas clave, siempre desagregadas por sexo y edad, con la finalidad de ver: ¿quien hace qué?; ¿quien tiene acceso y control sobre que recursos?; ¿cómo participan mujeres y varones en la intervención, en qué momento y por qué?; ¿cuáles son los factores clave que influyen sobre las relaciones de género?, etc. Esta información permite el conocimiento de los factores de desigualdad, la toma de conciencia y la actuación sobre dichos factores para poder modificarlos. El análisis de estos indicadores de género requiere, previamente, la necesidad de disponer de datos y estadísticas desagregadas por sexo y edad, como herramientas necesarias para elaborar la línea de base de los indicadores de seguimiento y evaluación.

Tabla 4. Categorías conceptuales del análisis de género.

Roles de género	Asignaciones diferenciales y desiguales de funciones sociales a mujeres y hombres
La división del trabajo	Distribución de actividades determinadas social y económicamente para la reproducción de los bienes y la vida.
Acceso y control sobre recursos tangibles e intangibles	Acceso: capacidad de uso del recurso Control: capacidad de decisión sobre el uso, resultado y explotación del recurso
Posición socio-política	Posición social y política de las mujeres en la sociedad y capacidad de toma de decisiones
Factores de influencia	Factores sociales, económicos, culturales, políticos que influyen en las relaciones de género
Necesidades prácticas e intereses estratégicos de género	Necesidades Prácticas: aquellas vinculadas a las condiciones de vida y materiales inmediatas de mujeres y hombres. Son gestionadas mayoritariamente por las mujeres Ejemplo: falta de agua, escasez de alimentos, etc. Intereses estratégicos: Aquellos vinculados a la posición social de unos y otros, y al grado de poder que involucra. Tienen que ver con la superación de aquellos aspectos que se constituyen en barreras estructurales para el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres. Se relacionan con cuestiones tales como la participación en los espacios de toma de decisiones, la protección jurídica, la erradicación de la violencia de género, el control sobre la propia sexualidad, la corresponsabilidad en el trabajo doméstico, los salarios percibidos por el trabajo realizado y el acceso a la educación, entre otros
Capacidad institucional de género	Capacidad de las instituciones y organizaciones para poner en marcha una estrategia de género: políticas, estructura organizativa, personal, etc.
Beneficios del proyecto	Se derivan del uso de los servicios e instalaciones del proyecto: adquisición de conocimientos, construcción de capacidades, habilidades, rendimientos en especie o en bienes, propiedades, salud mejorada, etc.
Política nacional: mujeres, género y desarrollo	MED - GED
Participación	Examina el modo en el que el proyecto define la participación, y determina el grado de participación de las personas beneficiarias del proyecto

Fuente: Guía de Contenidos, Módulo VIII, América Latina Genera, Diplomado Género en las Políticas Públicas, El Salvador, 2008.

POLÍTICAS Y ACCIONES DE GÉNERO. MATERIALES DE FORMACIÓN

Tabla 5. Factores de desigualdad.	
Categoría	Herramienta³²
Roles de Género	Marco triple de Roles
División del trabajo	Perfil de actividades e ingreso
Acceso y control sobre recursos	Perfil de Acceso y control
Posición socio-política	Perfil socio-político de la posición de las mujeres en relación a los hombres
Factores de Influencia	Factores de Influencia
Necesidades Prácticas e Intereses de Género	Cuadro de necesidades prácticas e intereses estratégicos
Capacidad institucional de Género	Perfil institucional de capacidad de género
Beneficio del Programa o Proyecto	Perfil de Beneficios
Política Nacional con respecto a MED y GED	Perfil de política
Participación	Perfil de Participación

Fuente: Guía de Contenidos, Módulo VIII, América Latina General, Diplomado Género en las Políticas Públicas, El Salvador, 2008.

Bajo el paraguas del análisis de género, se han desarrollado en los últimos años diversas herramientas, que han sido denominadas de manera general auditorías de género. La «auditoría de género» es un aspecto de la llamada política pública integral que incluye un análisis completo de la legislación, reglamentos, subsidios, impuestos y proyectos sociales, orientado a determinar los efectos que pueden provocar en la situación de la mujer en una sociedad determinada. Estas auditorías también analizan los ingresos y los gastos del gobierno desde una perspectiva de género. El supuesto básico del que parten las auditorías de género es que la política pública tiene un impacto diferenciado sobre los hombres y las mujeres. La variación proviene del papel diferente que desempeñan hombres y mujeres en los hogares, en la comunidad y en la sociedad en su

conjunto, y de la situación económica de la mujer, que suele estar en desventaja en relación a la del hombre. El propósito de estas auditorías es llevar a cabo las modificaciones pertinentes en la política pública para contribuir a una mayor igualdad de género. A continuación revisaremos dos de estas herramientas: el Informe de Impacto de Género, y los Presupuestos Sensibles a Género.

1.2.1.1. El impacto de Género.

Como decíamos anteriormente, el análisis de género debe proporcionar información sobre actividades para maximizar el posible impacto positivo de una intervención sobre hombres y mujeres. Como mínimo, el análisis de género pretende asegurar que el proyecto o legislación no tenga un impacto negativo sobre las mujeres y que la intervención beneficie a las mujeres tanto como a los

³²En el anexo I incluimos ejemplos de algunas de estas herramientas.

hombres. Es por esto que en la última década se ha desarrollado una herramienta denominada **informe de impacto de género** que es una técnica de valoración prospectiva de las normas, es decir, un estudio y análisis "*ex ante*" del proyecto normativo que se promueve, con el objetivo de verificar si en el momento de planificar las medidas contenidas en la disposición, se ha tenido en cuenta el impacto que producirán en las mujeres y los hombres, advirtiendo a quienes las adoptarán de cuales pueden ser las consecuencias deseadas y las no deseadas y proponiendo, en su caso, su modificación. No se trata simplemente de promover políticas y acciones específicas a favor de las mujeres, sino de introducir la igualdad en forma visible respecto de sus efectos sobre la situación respectiva de los hombres y las mujeres (perspectiva de género) y de reconocer las identidades masculina y femenina para instaurar una división equilibrada de las responsabilidades de los hombres y las mujeres

Se trata, de una mejora subjetiva en la cualidad de la producción normativa, y por lo tanto de una garantía de democracia y pluralismo.

1.2.1.2. Criterios generales para la valoración del impacto de género.

Algunas instituciones como la Comisión Europea, han establecido unos criterios generales que han de valorarse para poder realizar la citada evaluación. Dado que la valoración debe realizarse sobre las futuras normas que se han de aprobar, es necesario señalar lo siguiente:

- **Diferencias entre las mujeres y los hombres que se puedan constatar dentro del ámbito en cuestión:** Debe realizarse un estudio empírico, una investigación, encuesta, etc. Se hace imprescindible disponer de datos fiables sobre las diferencias preexistentes en el momento de evaluar el impacto que una futura norma puede tener en materia de género. Por ejemplo:

sobre los recursos, la participación, las normas sociales y los valores determinados en los roles tradicionales, los derechos que el ordenamiento jurídico nacional e internacional ofrece para hacer frente a la discriminación directa o indirecta, etc.

- Además de estos indicadores generales, toda vez que las diferentes normas objeto de evaluación tienen un contenido material concreto, es **necesario establecer una serie de indicadores sectoriales en diferentes campos**, que pueden ser complementarios entre ellos, que será necesario ir analizando a medida que la puesta en práctica de este instrumento de valoración vaya constatando su pertinencia o la necesidad de revisión.
- Una vez determinados estos indicadores para el caso concreto, es necesario aplicarlos para examinar de que manera las normas a valorar pueden contribuir a eliminar las desigualdades entre los hombres y las mujeres y a promover su igualdad.

Con esta finalidad hay que tener presente que:

- La norma a valorar ha de tener unos objetivos claros, concretos y mensurables (en caso contrario no se podrá determinar con precisión el impacto).
- Debe poderse indicar la progresión temporal del impacto: a corto, medio y largo plazo y, si es posible, cuantificando anualmente los resultados que se pueden prever.
- Es necesario poder apreciar la incidencia social que puede llegar a tener la norma.
- En la norma debe poderse determinar con facilidad los organismos responsables de darle efectividad, con la finalidad que estos puedan determinar sus estrategias a seguir y para asegurar la eficacia de los impactos positivos.

Según Guzmán (1996) una de las mayores dificultades encontradas en América Latina para

incluir la dimensión de género en el diseño de políticas es la ausencia de instrumentos que pongan en práctica y orienten el sentido de la acción en los distintos sectores y puedan medir sus resultados. Un sistema de indicadores cumple una función importante en este sentido. Proporciona una información útil a las y los diseñadores de políticas, a las y los directores de programas y operadores de los proyectos que les permiten medir los recursos movilizados y los efectos de sus intervenciones, junto a otras de diversa índole y origen, en las relaciones de género y en la situación de las mujeres en especial.

La construcción de un sistema de indicadores de género evalúa cómo evolucionan las relaciones de género y la situación de ellas en comparación a la de los hombres en un momento dado y a lo largo del tiempo, en relación a los aspectos que se consideren más importantes. Expresa cuantitativamente el estado de la igualdad entre los géneros y permite evaluar los cambios en la realidad de las mujeres.

La elaboración del sistema de indicadores de género (Guzmán y Ríos, 1995) supone:

- El desarrollo de un determinado modelo teórico sobre las relaciones de género, que conceptualiza e identifica las áreas más significativas en la producción y reproducción de las desigualdades.
- Un sistema de indicadores sólo es posible si se desarrollan estadísticas oficiales que incorporen la dimensión de género. Las estadísticas de género deberían identificar vulnerabilidades, hacer visible la contribución de la mujer, y contribuir a la eliminación de conceptos estereotipados. El sistema de estadísticas de género ofrece entonces, en un panorama numérico, efectos y causas, orígenes y consecuencias de las diferencias de género que pueden ser seguidas a través del tiempo (Gálvez, 1.994). Si bien es conveniente que todos los indicadores tengan una base en las estadísticas existentes, es

probable que algunos de ellos no cuenten con una base estadística adecuada. Muchas veces no es difícil construirla, sólo es necesario hacer pequeñas modificaciones en los sistemas de recolección y procesamiento de la información en las instancias encargadas de producir estadísticas. En otras oportunidades, la tarea es más difícil, ya que exige identificar las instancias estatales que podrían responsabilizarse de producir la información y de elaborar los criterios para recogerla y procesarla. Sin embargo, la insistencia de proponer indicadores con este tipo de carencia se debe a su relevancia para evaluar las relaciones de género. Es el caso, por ejemplo, de la construcción de indicadores destinados a medir el uso diferencial del tiempo en hombres y mujeres en relación a diferentes actividades: trabajo remunerado, educación, recreación, trabajo doméstico, entre otras.

1.2.1.3. Los Presupuestos sensibles a género.

Según Sharp y Allen (1998) “los presupuestos sensibles al género”, “presupuestos de género”, “presupuestos de mujeres” y “estados de presupuestos de mujeres” se refieren a una variedad de procesos y herramientas que persiguen facilitar la evaluación de los impactos de los presupuestos gubernamentales en términos de género. En los inicios de estas experiencias, el énfasis se puso en la auditoría de los presupuestos gubernamentales para determinar su impacto en las mujeres y niñas. Esto ha significado que el término que más se ha difundido es el “presupuesto de la mujeres”. Sin embargo, en los últimos años se ha comenzado a utilizar el género como una categoría de análisis, de modo que, cada vez más, se está adoptando la terminología de “presupuestos sensibles al género”. Estos presupuestos son instrumentos de una estrategia política que tiene como meta influir el proceso de diseño de las políticas públicas y revertir la actual situación de desigualdad entre mujeres y hombres.

Los estudios realizados desde esta perspectiva³³ han demostrado que los presupuestos públicos tradicionales carecen de una visión integral que responda a los intereses de todas y todos los integrantes de una sociedad, llegando a las siguientes conclusiones:

- Las políticas públicas no consideran los papeles, capacidades y responsabilidades socialmente determinados de mujeres y hombres, que son los que fundamentalmente determinan las desigualdades de género existentes en nuestra sociedad.
- Los presupuestos públicos no son neutrales al género ya que las políticas de ingreso y gasto impactan de manera diferente a mujeres y hombres y a los distintos grupos poblacionales y étnicos (Elson, 1999).
- Se ha demostrado el impacto diferencial y la posición de desventaja en la que se encuentran las mujeres en todos los ámbitos de la vida política, económica y social.
- La macroeconomía no considera el trabajo doméstico de las mujeres como parte importante en la producción y **reproducción social***, ignorando el importantísimo papel que juegan en la economía de un país.

Desde el enfoque de género, el análisis de los presupuestos públicos cuestiona que los presupuestos sigan manteniendo invisible el aporte de las mujeres y busca que éstos sean reconocidos como un mecanismo para erradicar la desigual distribución de poder entre hombres y mujeres a través de una equitativa distribución de recursos. Un presupuesto público con enfoque de género permite garantizar que los recursos públicos atiendan las demandas y necesidades de mujeres y hombres, poniendo énfasis en los grupos sociales más vulnerables de la sociedad.

Es necesario señalar que cuando hablamos de presupuestos sensibles al género no hacemos referencia a presupuestos separados para mujeres y varones, o a presupuestos divididos equitativamente. Se trata de determinar necesidades o intereses similares o diferentes de la población beneficiaria por sexo, edad y/o condición frente al acceso a los servicios, y asignar, consecuentemente los recursos. Es decir, a necesidades diferentes, asignaciones diferentes. Por lo tanto, existe la necesidad de revisar la priorización del gasto y reorientar la ayuda dentro de los sectores, así como hacer seguimiento de los ingresos y gastos del gobierno para asegurar que la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres se reduzca. Se convierte entonces en un presupuesto responsable, que promueve el uso efectivo de los recursos públicos y con ello la eficiencia y eficacia de la administración pública, lo que da como resultado sociedades más justas y democráticas.

Aunque las primeras experiencias en el tema datan de los años 80, en la región latinoamericana son más recientes, y en los últimos años hemos visto que en la mayoría de los países se están poniendo en marcha diversas iniciativas. Estas iniciativas se están desarrollando bajo el impulso de agencias de Naciones Unidas como UNIFEM o PNUD, la comunidad internacional y algunas organizaciones sociales y de mujeres como la organización feminista mexicana Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia o la peruana Flora Tristán. A través de estas experiencias, tanto nacionales o locales, que han priorizado sectores como salud, educación, vivienda, empleo, o políticas de distribución del crédito, se han impulsado estudios y proyectos de presupuestos con enfoque de género, capacitación sobre las metodologías y herra-

³³ Asamblea Legislativa-PNUD: Presupuestos Nacionales con enfoque de género, El Salvador, 2005.

mientas del análisis y ejercicios del presupuesto público (nacional, local, por área o sector determinado), examinando el proceso de programación y formulación presupuestaria, así como los mecanismos de participación ciudadana, con especial referencia a la participación de las mujeres. Los análisis desde la perspectiva de género han sido elaborados por especialistas de las finanzas públicas, de la economía y representantes de las organizaciones de mujeres.³⁴ El nivel de avance en los municipios que han iniciado el proceso de presupuestos participativos sensibles al género, es asimétrico y cada caso presenta situaciones particulares en su desarrollo, sin embargo, según INSTRAW, el estado general de los PPSG en Latinoamérica tiene dificultades para generar impactos en las políticas públicas debido principalmente a la falta de información presupuestaria nacional y local desagregada, y a la pesada burocracia estatal que presenta dificultades al establecer los mecanismos de interlocución con la sociedad civil en el ámbito municipal³⁵.

El análisis de los presupuestos públicos con enfoque de género es un proceso a la vez complejo y específico para cada experiencia, y no tiene una metodología ni una herramienta única, dado que se trata de un proceso integral que involucra tiempos, espacios, decisiones y actores diversos en contextos diferenciados. Cada ejercicio aplica las metodologías y herramientas más adecuadas para sus objetivos o puede desarrollar la propia³⁶.

2. La planificación de género.

2.1. Características y condiciones de la planificación social.

Cualquier proceso de planificación en el ámbito social implica un proceso que permite decidir qué hacer para transformar una situación o una parte de la realidad. La planificación implica aplicar el conocimiento científico a la transformación de la realidad. Es por tanto el instrumento técnico y estratégico de la política (pública, sectorial, de las organizaciones de la sociedad civil) que hace posible que ésta se traduzca en acciones. Podemos definir la planificación como el procedimiento mediante el cual se seleccionan, ordenan y diseñan las acciones que deben realizarse para el logro de determinados propósitos, procurando una utilización racional de los recursos disponibles, y es eficaz cuando:

- Instrumentaliza u operativiza una política.
- Es un cambio positivo y efectivo respecto a una situación anterior.
- Propone objetivos que son alcanzables.
- Optimiza los recursos.
- Institucionaliza procedimientos de participación

Moser (1995) señala que si hablamos de "políticas" nos referimos al *qué* hacer, y si lo hacemos sobre "planificación" nos estamos refiriendo al *cómo hacerlo*, y la "organización de la implementación", *de lo que en realidad se está haciendo*. La autora, añade que la expresión "proceso de planificación" es usada de manera genérica para des-

³⁴ Ver página especializada: <http://www.presupuestoygenero.net/>

³⁵ Descentralización y presupuestos sensibles al género en el ámbito municipal latinoamericano, UN-INSTRAW, Documento de políticas, 2008.

³⁶ Estas herramientas fueron desarrolladas por diversas autoras como por Diane Elson, Debbie Budlender, Rhonda Sharp y Simel Esim, y se han utilizado y afinado por las diversas experiencias. Para los presupuestos nacionales algunas incluyen el análisis desagregado por sexo del gasto público, el análisis desagregado por sexo de la incidencia de los impuestos, el análisis desagregado por sexo del impacto del presupuesto público en el uso del tiempo, y el Marco de Política Económica con perspectiva de género a mediano plazo.

cribir las tres etapas de lo que esencialmente es un proceso continuo:

- La formulación de política: el proceso de toma de decisiones sociales y políticas acerca de cómo asignar recursos para las necesidades e intereses de la sociedad, que concluye en la formulación de una *estrategia de política*.
- La planificación: el proceso de la implementación de la política, que a menudo concluye en un *plan*.
- La organización de la implementación: el proceso de acción administrativa para entregar el programa diseñado, que a menudo resulta en un *producto* acabado.

Por lo tanto, la relación entre políticas públicas y la planificación social es directa, en el sentido que, la planificación social responde a la necesidad de la implementación de políticas públicas y evidentemente ambas se articulan con arreglo a las directrices ideológicas que el orden social permite y/o que estas se encuentren en condiciones de aceptarse. No obstante una característica adicional de esta relación es que no puede existir incoherencia relevante entre lo definido estratégicamente como política pública y su modo ejecución, cuando sucede algo así rápidamente se compone la relación a favor del nivel estratégico. Desde esta perspectiva, la planificación social es fundamentalmente la vía por la cual las políticas públicas se implementan y legitiman, y una herramienta primordial y útil para minimizar el grado de incertidumbre que tiene la aplicación de políticas públicas especialmente cuando no existe información oportuna válida, confiable, o cuando ésta es sesgada y poco representativa.

Desde las primeras décadas del siglo XX, ha habido diversas tradiciones o líneas de pensamiento de planificación social³⁷. Sin embargo, todos coinciden en definirla como un proceso para la transformación de la realidad social, que no es estática ni inmutable. Si originalmente la planificación había otorgado el papel central de coordinación y control de estos procesos al sector público, hoy en día se reconoce la participación de otros sectores (privado, sociedad civil) como actores importantes en los procesos de planificación. De este modo se pasa, de un modelo vertical y jerárquico a otro multidimensional y multiactores. Aunque inicialmente se puso énfasis en separar la planificación de la política, actualmente es entendida como un proceso técnico, pero también político, ya que no se trata sólo de elaborar un buen documento técnico, sino que supone también identificar necesidades, intereses, construir consensos y compromisos³⁸. Hay que añadir que, la mayoría de estas tradiciones de planificación tampoco ha hecho referencias claras ni explícitas a que las relaciones de género afectan transversalmente todas las prácticas sociales. De este modo, muchos técnicos (as) planificadores (as) han compartido la idea de que la planificación, como un instrumento de la política, era o debía ser neutra; asumiendo que la población es homogénea, que tiene las mismas necesidades e intereses, y como un todo universal, definido por lo masculino. Esto supuso que las necesidades, intereses y especificidades de la situación de las mujeres, no hayan sido considerados en gran parte de los procesos de planificación.

Algunos de los errores más comunes de la planificación sin perspectiva de género³⁹:

³⁷ Para más información sobre los diversos enfoques, ver Eduardo Bustelo (2000) "Planificación social: del Rompecabezas al Abre Cabezas y La Mano Invisible: Ensayos sobre Planificación y Democracia", en De otra Manera, ensayo sobre Política Social y Equidad, Homo Sapiens, Ediciones Bs. As.

³⁸ Guía de Contenidos, Módulo VIII, América Latina Genera, Diplomado Género en las Políticas Públicas, El Salvador, 2008.

³⁹ Fuente: Guía de Contenidos, Módulo VIII, América Latina Genera, Diplomado Género en las Políticas Públicas, El Salvador, 2008.

- La mayoría de los procesos de planificación invisibilizan a las mujeres y las relaciones de poder entre hombres y mujeres.
- La mayoría de los planificadores y planificadoras supone que al mencionar a los hombres se está incluyendo a las mujeres, los hombres constituyen el paradigma a partir del cual se planifica.
- Muchas veces la planificación de programas, políticas y proyectos se hace sin consultar a la gente o cuando se hace, se consulta sólo a los hombres.
- En muchos proyectos y programas se incluye un párrafo obligatorio que señala que la perspectiva de género será un “tema transversal” de todo el proceso, pero luego esto no se refleja en las actividades, ni en el presupuesto asignado.
- Los proyectos que no incorporan el análisis de género tienden a mantener los roles tradicionales de género y a hacer caso omiso de la problemática que esto genera, especialmente para las mujeres.
- Al no tomar en cuenta todo lo anterior, perpetúan o profundizan situaciones de desigualdad y pierden el potencial transformador de las relaciones de género que podrían tener.

2.2. La planificación de género

Los aportes realizados por la teoría feminista y de género a los procesos de desarrollo han demostrado que la planificación no es neutra al género y que por lo tanto no se puede seguir ignorando a las mujeres como agentes fundamentales en los procesos de planificación. Como señala Caroline Moser (1995) “no existe ingenuidad ni neutralidad en la planificación ni en los instrumentos cuanti-cualitativos que se utilizan como recurso”. Según esta autora el objetivo de la planificación de género es emancipar a la mujer de su subordi-

nación y llevarla a alcanzar la igualdad, la equidad y el empoderamiento. Esto varía ampliamente según los diferentes contextos, dependiendo del grado en que las mujeres (como categoría) tengan un estatus subordinado respecto de los hombres (como categoría).

Este proceso se alimenta en gran medida de los conceptos y elementos técnicos del Análisis de Género, que son trasladados a la acción planificadora. Incorpora, asimismo, una serie de herramientas, componentes y fases como los diagnósticos de género, la formulación de objetivos de política sensible al género, la identificación de estrategias potenciales para la intervención y el resto de desarrollos que demanda el orden estratégico en esta materia, incluyendo las previsiones de monitoreo y evaluación.

Las acciones, las decisiones y actividades parten y se desarrollan desde y con la experiencia de las personas ya que su implicación hace que se actualice todo el potencial de creación y/o definición de sus problemas y su resolución. En este sentido, la participación es un medio para mejorar y agilizar la eficiencia y eficacia de un programa o proyecto y un fin en sí misma, en cuanto fortalece la autoestima del colectivo participante, y le otorga sentido a su vida, al proporcionarle control sobre los eventos del contexto en el cual se desenvuelve, potencia el protagonismo de las sujetas, de los grupos, etc. para que conozcan su realidad y puedan actuar colectivamente en ella, tomando la iniciativa en la creación de las condiciones personales y colectivas que hagan posible la participación socio-comunitaria. Asimismo, este proceso debe promover el desarrollo de redes de relaciones existentes y nuevas, para favorecer procesos de articulación social en torno a dicha participación.

La planificación de género tiene exigencias diferenciadas si se trata de planificar un proyecto o programa o diseñar políticas y Planes Nacionales de Desarrollo, o Planes de Igualdad de

Oportunidades, Planes de Igualdad y/o Planes de acciones positivas. En todo caso, las herramientas diseñadas para los programas y proyectos son aplicables a contextos mayores incluyendo las políticas públicas.

Como mencionábamos anteriormente, Moser (1995) señala que la expresión "proceso de planificación de género" se usa genéricamente para describir las tres etapas interrelacionadas de la política de género, la planificación de género y la organización de la implementación, a lo que añade que la expresión "metodología de la planificación de género" es utilizada para referirse a los métodos detallados con los que se realiza el pro-

ceso. La distinción entre diferentes etapas del proceso de planificación es clave. La misma autora señala que, por ejemplo, allí donde no se incorpora la perspectiva de género en la formulación de políticas, es probable que ocurra alguno de los siguientes problemas. Primero, no se reconoce que las mujeres son importantes en el proceso del desarrollo y simplemente se les excluye en el nivel de la formulación de políticas. Segundo, aun cuando la política de desarrollo es consciente del importante rol de las mujeres en los procesos de desarrollo, en virtud de ciertos prejuicios, a menudo "pierde" a las mujeres, y en consecuencia no llega a desarrollar una política de género coherentemente formulada.

Cuadro 3. ¿Cómo elaborar un plan de políticas?

El Grupo de Especialistas en *mainstreaming* del Consejo de Europa⁴⁰, recomienda considerar los siguientes pasos:

- Identificar la persona o grupo a cargo. Tener una promotora o promotor, quién será responsable del inicio del proceso.
- Describir y analizar la situación actual:
 - ¿Qué pre-requisitos o condiciones facilitadoras se abordaron?:
 - ¿Existe voluntad política?
 - ¿Qué apoyo se necesita? ¿Está disponible el Mecanismo de Igualdad de género?
 - ¿Qué estadísticas están disponibles?
 - ¿Se cuenta con un conocimiento de las relaciones de género? ¿Expertas, estudios?
 - ¿Cómo trabaja la administración? ¿Proceso de toma de decisiones, formación, actores?
 - ¿De dónde se obtendrán los fondos y los recursos humanos?
 - ¿Se puede esperar apoyos de representantes de la vida política y pública?
- Describa objetivos: ¿Cuáles son los resultados esperados?
- Seleccione un área de política, un nivel y fase, en un contexto determinado. Considere los siguientes aspectos:
 - Defina cuáles son los actores que se espera jueguen un papel en la transversalización de género (tareas, responsabilidades, recursos)
 - Defina las tareas de políticas y niveles más adecuados. Defina:
 - 3 Qué áreas de las políticas contienen los cuellos de botella más importantes para las relaciones de género

⁴⁰ Consejo de Europa, ob.cit., 1998.

- 3 Cuáles son reconocidas como importantes y tienen experiencias con medidas para promover la igualdad de género.
- 3 Qué áreas contienen temas que están en lo más alto de la agenda política.
- 3 Cuál cree que generará un efecto de apertura al tema y cuáles pueden ser las estrategias de entrada.
- 3 Qué niveles de políticas son más adecuados en relación a los temas y la disponibilidad de especialistas y actores potenciales.
- Defina las técnicas y herramientas
 - 3 ¿Cuáles son más relevantes para la transversalización a largo plazo?
 - 3 Revise la disponibilidad de herramientas

Seguimiento y Evaluación, etapa fundamental para el futuro desarrollo y mejora de la calidad del *mainstreaming*. ¿Cómo monitorear el impacto?

- Identificar quién será responsable, si existen herramientas y mecanismos definidos.
- Identificar qué se va a monitorear: las actividades de los actores; los resultados para las relaciones de género; la efectividad, la eficiencia del proceso
- Seleccionar técnicas y herramientas, desarrollar indicadores
- Organizar el seguimiento.

2.2.1. Puntos de partida de la Planificación de género

Para que una planificación participativa sea un proceso hacia la equidad requeriría entre otras condiciones el reconocimiento expreso de la desigualdad y que las acciones del proyecto deben contribuir a eliminarlas; colocar a mujeres y hombres como protagonistas del proceso; tener claridad sobre el proceso pedagógico que orienta la planificación participativa con enfoque de género; responder a una necesidad asumida como problema; determinar claramente el espacio geográfico-poblacional y el tiempo; identificar las relaciones entre mujeres y hombres que se pretenden transformar; asegurar las capacidades técnicas de los recursos humanos involucrados en la aplicación del enfoque de género y suficientes recursos financieros, y determinar claramente los resultados o productos esperados de género.

Lamentablemente, y a pesar de los avances en la voluntad política de los últimos años, los esfuerzos

para involucrar a las autoridades responsables de la planificación en estos procesos son aún insuficientes. Esto se explica en parte por los desencuentros entre la teoría feminista y los marcos operacionales para implementarlos, así como por los componentes políticos y éticos que involucran los conceptos de género y "empoderamiento"; el desconocimiento de la metodología específica de la planificación de género; la dificultad de ver la pertinencia de la incorporación del enfoque de género en la planificación al no considerar a la igualdad de género como objetivo de desarrollo; la escasa formación en planificación y género de quienes formulan y ejecutan políticas, y el hecho que los conceptos mujer y género (muchas veces mal entendidos como sinónimos) sean introducidos en los procesos de planificación como añadidos, sin cuestionar las desigualdades.

2.3. Marcos analíticos de género como herramientas de la planificación.

En las últimas décadas podemos identificar una serie de esfuerzos por operativizar los avances con-

ceptuales de la teoría feminista y de género en la planificación. La palabra género hace su entrada oficial en el mundo de la planificación para el desarrollo en la década de los 80. Desde entonces, un conjunto de investigadoras y activistas del desarrollo ha desarrollado diversas propuestas que facilitan la aplicación del análisis de género en la planificación de las intervenciones de desarrollo. Las propuestas más utilizadas, son los denominados marcos analíticos que constituyen una de las herramientas fundamentales del análisis de género. Murguialday (2002) sostiene que los marcos son un conjunto de conceptos, relaciones, instrumentos y procedimientos que operativizan el análisis de género de una realidad determinada. Cada uno de ellos responde a los avances en la conceptualización de género, y a los valores subyacentes en los enfoques de partida (MED o GED). De esta manera, puede construirse una tipología general atendiendo a los enfoques de políticas hacia las mujeres que los sustentan, y diferenciar así los marcos orientados al empoderamiento de las mujeres de aquellos otros cuya finalidad es el logro de una eficiente asignación de recursos.

Básicamente, podemos identificar tres tipologías: a) aquellos donde el énfasis es puesto en los roles de género, sin considerar la división genérica del trabajo como un nexo de conexión y no de separación;

b) aquellos que ponen énfasis en el triple rol que desempeñan las mujeres en el ámbito doméstico, público y comunitario, buscando cambios en el reparto de cargas y poder entre los géneros, pero sin abordar la transformación de las instituciones c) el énfasis es puesto en las relaciones de desigualdad de género como parte de las relaciones sociales, considerando que el género es construido como relación de desigualdad a través de reglas y prácticas de diferentes instituciones, aisladamente, o a través de sus interacciones, y argumentando en favor de la transformación de las actuales dicotomías en el terreno de las políticas en interés de una redistribución más equitativa de recursos y responsabilidades entre mujeres y hombres.

Los marcos analíticos tienen elementos conceptuales y herramientas en común y pueden ser utilizados para:

- a) El análisis de género.
- b) La planificación.
- c) La capacitación y sensibilización en aspectos relacionados con el análisis y la planificación.
- d) La evaluación del impacto de género de las políticas y proyectos de desarrollo.

A continuación en la Tabla 6 se sintetizan los conceptos clave de los marcos analíticos de género más utilizados:

Tabla 6. Marcos orientados al logro de una eficiente asignación de recursos.		
Denominación	Conceptos clave	Componentes y matrices
Marco de Moser (Caroline O. N. Moser)	Triple rol de las mujeres: productivo, reproductivo y comunitario. Necesidades prácticas y estratégicas de género. Condición y posición de las mujeres. Enfoques de políticas: bienestar, igualdad, anti-pobreza, eficiencia, empoderamiento y equidad.	- Identificación de roles de género y triple rol. - Evaluación de necesidades de género (prácticas y estratégicas). - Desagregación de datos a nivel del hogar. - Matriz de enfoques de políticas. - Planificación que considere el balance del triple rol. - Incorporación de las mujeres y sus organizaciones en las etapas de la planificación.

POLÍTICAS Y ACCIONES DE GÉNERO. MATERIALES DE FORMACIÓN

<p>Marco de la igualdad y el empoderamiento de las mujeres (Sara H. Longwe)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Empoderamiento de las mujeres. - Niveles de igualdad: bienestar material; acceso a factores de producción; conciencia de género; participación en la toma de decisiones; control sobre recursos y distribución de los beneficios. - Temas y preocupaciones de las mujeres. - Niveles de reconocimiento de los temas de las mujeres: negativo, neutral, positivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - El nivel de empoderamiento de las mujeres viene dado por el logro de la igualdad con los hombres en cuanto a: bienestar, acceso, conciencia, participación y control. - Perfil de género de un proyecto. - Perfil de género del programa de desarrollo de un país.
<p>Enfoque de las Relaciones Sociales (Naila Kabeer)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo es bienestar humano. - Producción: toda actividad que contribuye al bienestar humano. - Relaciones de género son parte de las relaciones sociales. - Instituciones: familia, comunidad, mercado y Estado. - Políticas ciegas/conscientes del género (neutrales, específicas, redistributivas). 	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de causas y efectos de los problemas, antes de planificar intervenciones. - Análisis de las instituciones (sus reglas, actividades, recursos, integrantes y manejo del poder) y de su papel en la reproducción de la desigualdad de género.
<p>Marco de Harvard (Overholt, Anderson, Cloud y Austin)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso. - Control. - Recursos (económicos, políticos). - Beneficios 	<ul style="list-style-type: none"> - Perfil de actividades. - Perfil de acceso a, y control de recursos y beneficios. - Factores influyentes en las actividades, el acceso y el control. - Análisis del ciclo del proyecto y listas de comprobación (checklist).
<p>Marco de Planificación Orientada a las Personas (Anderson, Brazeau y Overholt. ACNUR)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso y control. - Recursos y beneficios. - Cambios generados por el desplazamiento o refugio. - Protección legal y social de la población refugiada. Perfil de la población refugiada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Perfil de actividades (antes de la salida y durante el refugio). - Perfil de acceso a, y control de recursos y beneficios (antes y durante el refugio). - Factores influyentes en las actividades, el acceso y el control.

Marco de Análisis de Capacidades y vulnerabilidades (Anderson y Woodrow. Harvard)	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidades. - Vulnerabilidades. 	- Matriz de capacidades y vulnerabilidades (a nivel material, organizativo y motivacional), desagregadas por género.
Matriz de Análisis de Género (Rani Parker)	<ul style="list-style-type: none"> - Niveles: mujeres, hombres, hogar y comunidad. - Categorías: trabajo, tiempo, recursos y factores culturales 	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de proyectos a nivel de la comunidad, realizado por un grupo de la comunidad. - Matriz de análisis de género, según niveles y categorías.

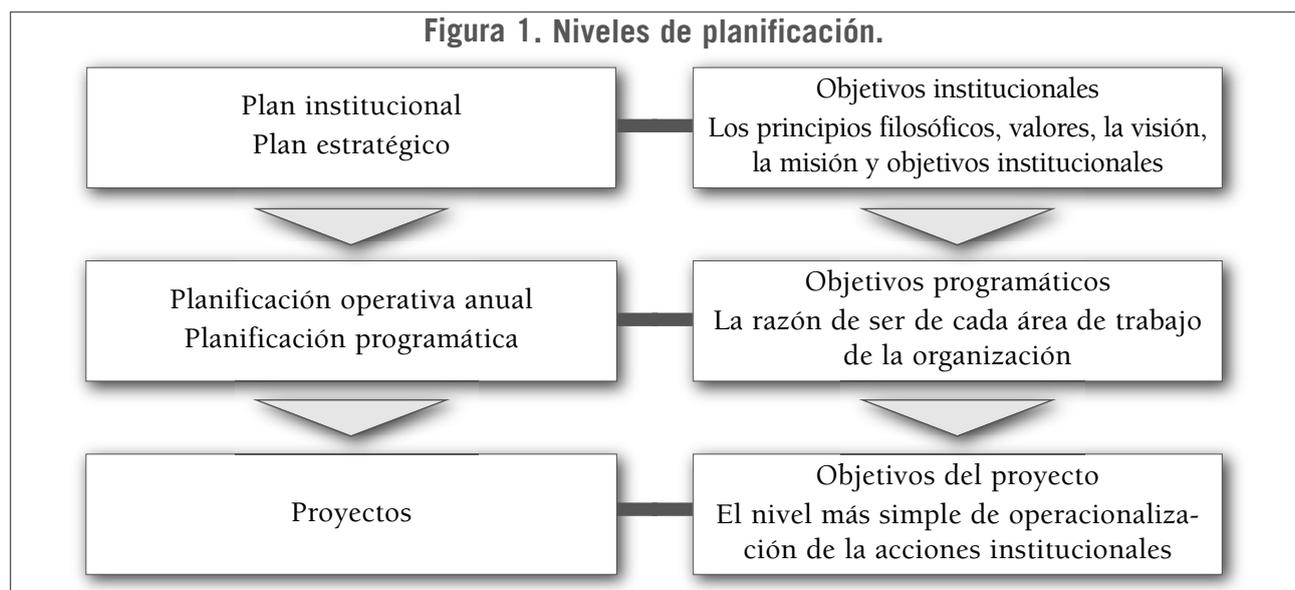
Fuente: MURGUIALDAY, Clara (2000) "Marcos para el Análisis de Género" en Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo, Hegoa. Elaboración realizada a partir de March et al. (1999).

2.4. La planificación de planes, programas y proyectos

En los procesos de planificación encontramos una jerarquía de acciones según los niveles donde nos situemos, es decir, el nivel estratégico, programático u operativo. Este es el caso de los **planes** que son intervenciones a gran escala que pueden realizarse a largo plazo, como la planificación estratégica o los planes operativos

anuales (POA). En un segundo nivel identificamos a los **programas** que son un conjunto o sistema de proyectos orientados a actividades sectoriales a mediano plazo. Y por último, los **proyectos** que son unidades operativas de la planificación que nos ayudan a concretar las acciones a corto plazo.

En la Figura 1 ejemplificamos los diferentes niveles de planificación.



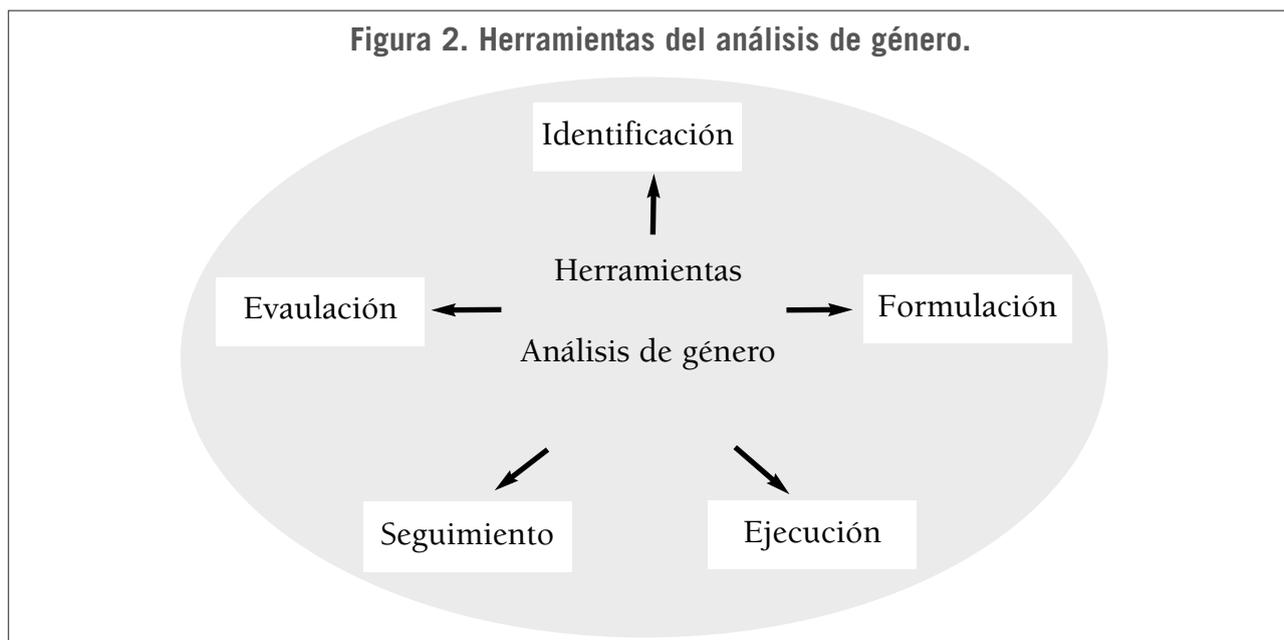
Fuente: Giselle Rodríguez et al. (1998), Tomándole el pulso al género: Sistemas de monitoreo y evaluación sensibles al género, Costa Rica: UICN.

parten un ciclo de vida que marca el inicio y el final o la replanificación de los mismos. El ciclo de vida de los proyectos y programas está compuesto por varias fases: identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, que se organizan según las metodologías que sustentan los procesos de programación o planificación.

El análisis de género forma parte de todo el ciclo del proyecto. Es decir, las herramientas de análisis de género se deben utilizar en todas las fases del ciclo, pero especialmente en las fases de Identificación y Formulación, y nos deben ayudar a dar respuesta a dos preguntas clave: a) ¿Cómo afectan los aspectos vinculados al género al éxito o fracaso del programa o proyecto? b) ¿Cómo afecta el desarrollo del programa o proyecto (objetivos, resultados, actividades) a las desigualdades de género existentes en el contexto de intervención?

Con este propósito se han desarrollado preguntas guías para cada una de las fases que se organizan en torno a herramientas o instrumentos analíticos que nos permiten visualizar el proceso en su conjunto. Entre estas herramientas encontramos las denominadas “listas de verificación” o “guías de comprobación” (o *check list*) que sirven de apoyo a la hora de comprobar el contenido de género de la planificación. Estas herramientas que basan sus preguntas en las categorías de género identificadas en la parte I de este Cuaderno, permiten identificar aspectos a ser considerados en la formulación e implementación de programas/proyectos sensibles al género y revisar las actividades para la transversalización de género. No obstante, también pueden ser usadas como guía en las fases de monitoreo y evaluación. A continuación presentamos un ejemplo de las intervenciones a realizar a lo largo del ciclo de la planificación, y preguntas por fases.

Figura 2. Herramientas del análisis de género.



Adaptación de Ana Alcalde e Irene López (2004): Guía práctica para la integración de la igualdad entre mujeres y hombres en los proyectos de la cooperación española, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores. Tomado de Guía de Contenidos, Módulo VIII, América Latina Genera, Diplomado Género en las Políticas Públicas, El Salvador, 2008.

Tabla 7. Lista de Verificación de Moser de las Intervenciones de Género que se llevan a cabo en el Ciclo del Proyecto.

Etapa	Intervenciones importantes
I. Identificación	<ul style="list-style-type: none"> - Orientación de la política - Identificación del enfoque MED/GED (matriz de políticas MED/GED) - Intervención focalizada y/o transversal
II. Preparación	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico de género
a. Definición de grupo objetivo	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación de roles de género
b. Identificación de los objetivos de género	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de las necesidades de género/derechos de realización inmediata
III. Diseño	<ul style="list-style-type: none"> - Entrenamiento del personal en el enfoque de género
a. Personal	<ul style="list-style-type: none"> - Términos de referencia (TDR) para el personal y consultores/as sensibles al género
b. Estudios de factibilidad socioeconómica	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos para asegurar que las mujeres y las organizaciones sensibles al género sean incluidas en el proceso de planificación - Evaluación de las necesidades e intereses de género/derechos de realización progresiva - Datos sobre la ubicación y el control de los recursos desagregados por sexo
IV. Inicio	<ul style="list-style-type: none"> - Términos de referencia para consultores/as sensible al género
a. Metas para el equipo	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusión de experto/a en género
b. Estudios previos	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación del personal en el enfoque de género - Análisis de costo-beneficio con perspectiva de género, que incluya el “trabajo invisible” de las mujeres - Inclusión de mujeres en el equipo de capacitación sobre género
V. Ratificación	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación de puntos de entrada para el diálogo - Entrenamiento del personal sobre asuntos relacionados con la conciencia de género
VI. Implementación	<ul style="list-style-type: none"> - Entrenamiento del staff en planificación de género
a. Agencia y staff	<ul style="list-style-type: none"> - Términos de referencia para el personal sensible al género
b. Población objetivo	<ul style="list-style-type: none"> - Equidad de género en la composición de la agencia - Clarificación del rol de las mujeres en los proyectos participativos
VII. Monitoreo/Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> - Términos de referencia para consultores sensible al género - Entrenamiento del staff en género - Composición del equipo

Fuente: ILO (1998) “Tools for mainstreaming gender concerns, Unit 5”, en Online Gender Learning & Information Module. South-East Asia and the Pacific Multidisciplinary Advisory Team. SEAPAT. Adaptado de Moser, 1993, Gender Planning and Development: Theory, Practice and training, Routledge.

Cuadro 4. Preguntas guía en las distintas fases de proyectos y programas

1. Preguntas guías en la fase de Identificación/Formulación/Gestión de proyectos y programas

- Análisis de situación: ¿Se han identificado apropiadamente todos los asuntos relacionados con la igualdad de género relevantes al proyecto, incluyendo los impactos de género y de los resultados esperados? ¿Se hace mención al IDG y el IPG?
- Estrategia: ¿Se han identificado los vínculos con otros proyectos y programas relacionados con el género y se han incorporado en la documentación?
- Población Beneficiaria: ¿Se ha consultado a las mujeres de igual manera que a los hombres durante el proceso de formulación, especialmente a las beneficiarias del sexo femenino? ¿Se ha desglosado toda la información por edad, sexo y origen étnico?
- Acuerdos de gestión: ¿Han participado en la identificación y formulación del proyecto personas y ONGs de mujeres con conocimiento y experiencia en transversalización de género?
- Términos de Referencia (TOR:): ¿Los TOR reflejan el requerimiento de un conocimiento y experiencia relevante en género?
- Seguimiento y evaluación. ¿Se han considerado criterios de evaluación e indicadores de equidad de género en el programa o proyecto?

2. Preguntas guías en la fase de Ejecución de programas y proyectos:

- ¿Se ha garantizado el equilibrio de género en la capacitación del proyecto?
- ¿Los informes de evaluación de proyectos y programas reflejan los asuntos sobre género, y esta información se presenta desglosada por sexo?.
- ¿Se incluye el conocimiento y experiencia sobre género como requisito de los términos de referencia (TOR)?
- ¿Todas las misiones de apoyo reciben una orientación sobre asuntos de género?
- ¿Los informes finales de los proyectos identifican de manera sistemática las brechas de género y los éxitos de los proyectos relacionados con género?
- ¿Se han establecido mecanismos para asegurar que exista balance de género entre el personal del proyecto?.
- ¿Qué nivel de balance de género se ha logrado entre los participantes a las reuniones de proyecto?

3. Preguntas guías en la fase de Monitoreo y Evaluación de programas/ proyectos:

- ¿Los términos de referencia (TOR) para la evaluación, demandan experiencia y expertise en asuntos relacionados con género?
- ¿Las y los evaluadores de la misión reciben orientación sobre asuntos de género relevantes y proveen documentación?
- ¿El personal del programa revisa el informe preliminar de evaluación para garantizar que refleje las omisiones y éxitos relacionados con el proyecto /programa de género?
- ¿El personal del programa comprende y aplica los indicadores de éxito del proceso?
- ¿El personal del PNUD plantea temas relevantes sobre género en las reuniones de monitoreo de proyectos y las reuniones de la Revisión Tripartita?

Fuente: PNUD, (2006) GUÍA PARA LA TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO EN EL PNUD CHILE

2.4.1. Las Herramientas de Planificación en el Desarrollo.

2.4.1.1. Género en el Enfoque de Marco Lógico (EML)

El EML es la herramienta analítica más utilizada en la planificación, seguimiento y evaluación de programas y proyectos de desarrollo, de allí que le dediquemos unos párrafos en este Cuaderno. Su nombre se deriva de los vínculos lógicos que las y los planificadores o diseñadores establecen para conectar los medios a los resultados de un programa o proyecto. Se trata de un método participativo de planificación por objetivos y puede ser utilizado en todas las fases del ciclo del proyecto.

Se compone de dos fases: una de análisis y otra de planificación. Estas fases se componen a su vez de varias etapas,

En la fase de análisis se realiza el:

- **Análisis de Participación:** identificación de todos los grupos que pueden verse afectados por el desarrollo del proyecto.
- **Análisis de Problemas:** identificación de los aspectos negativos y obstáculos que alguna

situación (la que se quiere cambiar) produce a los grupos antes identificados. Los problemas se organizan en base a la lógica de causa y efecto.

- **Análisis de Objetivos:** transformación de la situación negativa representada (análisis de problemas) en una futura situación positiva conforme a la lógica de causa- efecto.
- **Análisis de Alternativas:** identificar las diferentes estrategias para lograr un objetivo específico y seleccionar la más adecuada.

El enfoque de marco lógico y las herramientas para el análisis y la planificación de género son metodologías complementarias y no excluyentes. Es importante señalar que la utilización del marco lógico no garantiza la incorporación de la perspectiva de género, ni tampoco la participación efectiva de las mujeres, por ello es fundamental que en la fase de diagnóstico y análisis del EML se utilicen las herramientas para el análisis y la planificación de género que se indicaron con anterioridad.

La siguiente tabla sugiere qué herramientas son más útiles en cada una de las etapas del EML.

Tabla 8. Herramientas en las etapas del EML.

Etapas del EML	Herramientas de análisis de género
Análisis de la participación	- Perfil de actividades - Acceso y control de recursos y beneficios - Niveles de participación
Análisis de problemas	- Necesidades prácticas y estratégicas - Factores de influencia en las relaciones de género
Análisis de objetivos	- Acceso y control de recursos y beneficios - Necesidades prácticas e intereses estratégicos
Análisis de alternativas	- Necesidades prácticas e intereses estratégicos - Factores de influencia en las relaciones de género - Niveles de participación

POLÍTICAS Y ACCIONES DE GÉNERO. MATERIALES DE FORMACIÓN

Matriz de planificación	<ul style="list-style-type: none"> - Perfil de actividades - Acceso y control de recursos y beneficios - Necesidades prácticas e intereses estratégicos - Factores de influencia en las relaciones de género - Niveles de participación - Capacidades institucionales
-------------------------	---

Fuente: Ana Alcalde e Irene López (2004): Guía práctica para la integración de la igualdad entre mujeres y hombres en los proyectos de la cooperación española, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores

Como muestra el cuadro anterior, para identificar desigualdades y analizar las relaciones de género, es necesario aplicar las herramientas de análisis y planificación de género en todas las etapas del EML.

La tabla 9 señala los aspectos claves a tener en cuenta en los principales niveles del Marco Lógico.

2.4.1.2. *Gestión para Resultados (GPR)*

El enfoque de gestión por resultados forma parte de los nuevos requisitos de la ayuda oficial al desarrollo y muestra el interés de los donantes por

determinar la eficiencia y la eficacia de las ayudas que otorgan. Muchos gobiernos y organizaciones de la sociedad civil también han adoptado este enfoque. Desde distintas instituciones y espacios se ha cuestionado dicho enfoque, argumentando que la medición de la calidad de la ayuda por medio de la gestión para resultados dificulta medir aquellos temas que además de una lectura técnica, también tienen contenido político, tales como las desigualdades en general y especialmente las desigualdades de género. Sin embargo, otros argumentos sostienen que la GPR ofrece una oportunidad para desarrollar una planificación

Tabla 9. Aspectos clave a tener en cuenta en los principales niveles del EML.	
Nivel del Marco Lógico	Elementos claves de género
Meta	- Coherencia con la política de igualdad de género
Objetivo	- Necesidades de género (desagregadas por mujeres y hombres) ligadas a derechos de realización inmediata y progresiva
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Distribución de los beneficios desagregados por género - Desarrollo de capacidades sociales e institucionales - Empoderamiento de las mujeres
Actividades	<ul style="list-style-type: none"> - Roles de género y relaciones de género - Acceso y control de recursos de mujeres y hombres

Fuente: Basado en PNUD, (2006) GUÍA PARA LA TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO EN EL PNUD CHILE.

participativa entre todos los actores, e identificar los cambios que son significativos para los derechos de las mujeres.

A diferencia del Enfoque de Marco Lógico que se orienta al cumplimiento de objetivos, la GPR se orienta al logro de resultados. Es un enfoque por el cual una organización asegura que sus procesos, productos y servicios contribuyen al logro de los resultados deseados (productos, efectos, impactos). Este enfoque se basa en una rendición de cuentas por resultados claramente definida, y requiere de un seguimiento y una auto-evaluación de los progresos en el logro de los mismos, así como en informes sobre desempeño.

El enfoque GPR incluye un conjunto de herramientas diseñadas para mejorar la efectividad y la eficiencia en el logro de los objetivos, así como la rendición de cuentas a lo largo del ciclo de vida de un programa o proyecto. La GPR depende de las asunciones sobre el contexto del programa y del análisis de riesgo, de las rendiciones de cuenta claramente definidas e indicadores para resultados, y del seguimiento del desempeño y la presentación de la información. Por lo tanto, desde este enfoque la planificación se debe orientar al cumplimiento de resultados, entendiendo estos como el cambio cualitativo y/o cuantitativo que

ocurre en un proyecto por una relación causa-efecto. Se pretende **medir los cambios** en el desarrollo (que estos sean mensurables o descriptibles) atribuidos al programa o proyecto.

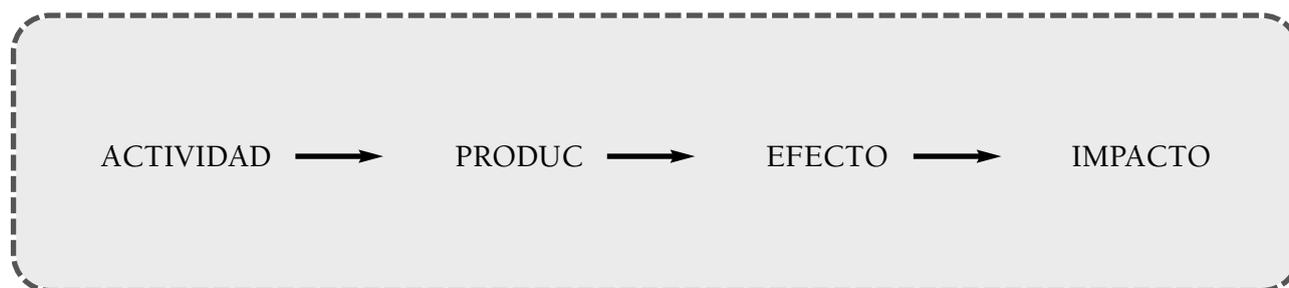
Los resultados pueden clasificarse en tres tipos:

- **Impactos:** se obtienen tiempo después de la finalización del proyecto y pueden ir más allá del propio proyecto.
- **Efectos (outcome):** se obtienen al finalizar el proyecto, dentro del ámbito de acción del mismo
- **Productos (output):** servicios y productos visibles y concretos

Un paso fundamental en el proceso es desarrollar una cadena de resultados, cuyos nexos deben estar convincentemente conectados. Dicha cadena debe corresponder con los diferentes niveles de cambio que quieres desencadenar para apoyar el ejercicio de los derechos de las mujeres. En la base de esta cadena están las actividades que provocan la cadena de resultados de productos, a efectos y de estos a impactos. Estos niveles diferencian los resultados esperados, a largo y corto plazo.

Los resultados se relacionan en la cadena de cómo aparece en la Figura 3.

Figura 3. Cadena de Resultados



Fuente: elaboración América Latina Genera.

POLÍTICAS Y ACCIONES DE GÉNERO. MATERIALES DE FORMACIÓN

Gestionar un programa o proyecto para resultados significa integrar plenamente estos elementos

en el ciclo de vida del programa o del proyecto, desde la planificación hasta la evaluación.

Tabla 10. Términos claves en la cadena de resultados.

Término	Definición	Ejemplo
Objetivo/ impacto	<ul style="list-style-type: none"> - El objetivo al más alto nivel al cual espera contribuir la intervención de desarrollo. El cambio a este nivel es a largo plazo, y a través de esfuerzo colectivo de diversos actores. Está ligado a los a los objetivos de la programación país. Coherencia de políticas y derechos de las mujeres garantizados 	<ul style="list-style-type: none"> - Más mujeres en 3 países en América Latina disfrutaban del derecho a una vida libre de violencia.
Efecto 	<ul style="list-style-type: none"> - El efecto esperado o logrado a corto o medio plazo de una intervención de productos, requiriendo usualmente el esfuerzo colectivo de los actores asociados. Los efectos representan cambios en las condiciones de desarrollo que ocurren entre la finalización de los productos y el logro del impacto. Cambios institucionales de género - Una combinación de productos es usualmente necesaria para lograr un efecto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto asignado por los consejeros municipales para abordar la violencia de género incrementado en un 20% en XX comunidades en tres países de América Latina.
Producto 	<ul style="list-style-type: none"> - Los productos, servicios, capacidades, aptitudes, conocimientos y sensibilización redes y asociaciones; datos e información; y proyectos experimentales y sistemas que resultan de la finalización de las actividades en una intervención de desarrollo. - Productos en términos de distribución de los beneficios desagregados por género - Desarrollo de capacidades sociales e institucionales - Empoderamiento de las mujeres 	<ul style="list-style-type: none"> - Las capacidades en ONG claves en XX comunidades en tres países de América Latina desarrolladas para analizar las implicaciones del presupuesto destinado a la violencia de género. - ONG claves capaces de incidir en el incremento de las asignaciones presupuestarias para la violencia de género con los consejeros municipales.

<p>Actividad</p>	<p>- Acciones o trabajos realizados a través de los cuales los insumos, como fondos, asistencia técnica y otro tipo de recursos se movilizan para generar productos específicos. Medida en que las actividades contribuyen al empoderamiento de las mujeres, el acceso y control de recursos de mujeres y hombres; garantizan la participación de las mujeres y hombres paritariamente; movilizan recursos específicos e incorporan especialistas en género.</p>	<p>- Capacitación de 50 ONG representativas en implicaciones de análisis presupuestarios para la violencia de género realizadas.</p>
------------------	--	--

Fuentes: UNDG, 2003, basado en OECD/DAC Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management 2002 y UNIFEM, “Results-Based Management in UNIFEM: Essential Guide”, February 2005. Plan estratégico de UNIFEM 2008-2011

Las instituciones y organizaciones involucradas en la planificación son responsables de la consecución de las actividades y de los productos esperados. Son conjuntamente responsable con otros actores públicos, privados y de la comunidad internacional del logro de los efectos. El impacto representa el cambio social a más largo plazo que haga realidad los derechos de las mujeres, de lo que las instituciones involucradas en la programación son un actor que contribuye al mismo.

2. 4.2. Técnicas y herramientas disponibles.

Según hemos visto anteriormente, las herramientas de análisis de género son instrumentos que ayudan a una ó a un administrador político a identificar un tema de género dado, sistematizarlo, analizarlo y tenerlo en cuenta según la fase de planificación. Asimismo, para el desarrollo de nuestro trabajo disponemos de otro tipo de técnicas analíticas y educativas, así como de técnicas que permiten la consulta y la participación de los diversos grupos involucrados en el tema. Pueden ser herramientas ya existentes, y que son adaptadas y ajustadas, sin

embargo, su utilización y desarrollo requiere un nivel de experiencia en el tema de género. Es necesario prestar atención a esta cuestión y seleccionar las y los especialistas adecuados. El Consejo de Europa, en su texto sobre “Gender Mainstreaming” (2008) propone las siguientes:

Herramientas analíticas, son aquellas que nos proveen información y son usadas en el proceso mismo de la definición de las políticas:

- Estadísticas desagregadas por sexo y estadísticas de género
- Encuestas: permiten ver el estado del arte de las relaciones de género y su evolución.
- Análisis costo-beneficio: Analizar el impacto diferenciado sobre las diversas condiciones de vida de mujeres y varones. La incorporación de la perspectiva de género en la valoración es una mejora cualitativa en el proceso de toma de decisiones.
- Investigación: la investigación puede llevar a identificar nuevos campos y perspectivas del tema o ayudar a desarrollar un conocimiento

más profundo de los mecanismos que reproducen las relaciones de género.

- Listas y Guías de comprobación (*checklist*) y Términos de Referencia: sirven para apoyar la puesta en práctica del *mainstreaming*.
- Métodos de valoración del impacto de género: Sirve para conocer si se toman en cuenta de manera igualitaria a mujeres y varones, y en su caso permite reajustar la propuesta. Permite también valorar las políticas existentes.
- Seguimiento: escrutinio continuo, seguimiento y evaluación de las políticas, utilizando indicadores de género, investigación, encuestas, etc.

Herramientas educativas, son las que crean conciencia y transfieren el conocimiento:

- Cursos de sensibilización y formación: dirigidos a diversos tipos de actores, staff, niveles altos de la administración, etc.
- Acciones de seguimiento: tareas regulares, reuniones, equipo de valoración del trabajo.
- Expertas y expertos itinerantes: son especialistas en temas de género que proveen capacitación a distintos niveles de las unidades o departamentos.
- Manuales y guías.
- Trípticos y cuadernillos de difusión amplia sobre diversos temas.
- Material educativo para utilizar en las escuelas.

Técnicas de consulta y participación:

- Grupos de trabajo y especialistas.
- Directorios, bases de datos y cartas organizacionales.
- Participación de ambos sexos en la toma de decisiones garantizada. Evaluación de la política de personal.
- Conferencias y seminarios.
- Asambleas y sesiones amplias con grupos de interés.

3. Los ámbitos nacional, sectorial y local

Como mencionamos anteriormente, la planificación puede tener diversos niveles según nos situemos en la dimensión estratégica, programática u operativa, pero también puede realizarse por sectores, por ejemplo, educación, salud, o agricultura, o según los ámbitos nacionales o locales. Estas dimensiones y sectores pueden combinarse también en el ámbito regional o territorial.

Para que un enfoque sectorial se materialice hay que desarrollar varios aspectos. Uno de los más importantes es la elaboración de planes estratégicos de mediano y largo plazo en torno a la política y estrategia del sector consensuada entre todas las entidades y grupos beneficiarios que participen en dicho sector, y posteriormente la elaboración de los planes operativos anuales derivados de esta visión estratégica.

Recientemente, y como resultado de los compromisos derivados de la aplicación de la Declaración de París para la Eficacia de la Ayuda (2005), los países donantes agrupados alrededor de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico- Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE-CAD), se han comprometido a orientar su contribución, entre otros, en torno a la política y estrategia sectorial, dejando a los gobiernos asociados ejercer su liderazgo y decidir cuáles son sus prioridades. Esto implica que los socios para el desarrollo firman un código de conducta, documento de carácter ético donde se expresa la intención y el compromiso de alinear la cooperación a la política y estrategia, y armonizar sus procedimientos de acuerdo a las leyes nacionales. Por otro lado, el gobierno debe ejercer su liderazgo en la gestión del desarrollo de su sector. El *mainstreaming* de género y el empoderamiento de las mujeres, como estrategias en la planificación, son un prerrequisito en este proceso.

Existe, asimismo, la necesidad de revisar la priorización del gasto y reorientar la ayuda dentro de los sectores, así como hacer seguimiento de los ingresos y gastos del gobierno para asegurar que la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres se reduzca. Las acciones que se pongan en marcha como consecuencia de estos planes sectoriales, incluido los ejercicios relativos a los presupuestos sensibles al género, deben garantizar la participación adecuada a mujeres y a hombres y asegurar la distribución equitativa de los beneficios. La inclusión de la perspectiva de género en la elaboración de los programas y proyectos del Plan parte de comparar los objetivos previstos en el mismo o en el programa de acción de la institución con los de cada sector. Se trata de evaluar no sólo hasta qué punto los objetivos propuestos son compatibles o contradictorios, sino también cómo las acciones propuestas por el sector pueden afectar la situación de las mujeres. Para saberlo, la mayoría de las veces es necesario producir en el ámbito de actuación de la política un nuevo tipo de información, desagregada por sexo, que permita hacer visibles las diferencias entre hombres y mujeres y anticipar las consecuencias de los programas y proyectos. En muchos casos, será necesario incluir un nuevo objetivo específico al programa y/o proyecto que contemple la

igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, y asignar recursos financieros y humanos para su cumplimiento. En otros, será preciso propiciar la realización de programas específicos cuyo objetivo sea afectar los mecanismos que producen y reproducen estas desigualdades.

Según INSTRAW (2008) uno de los principales factores que intervienen en la construcción presupuestaria local es la descentralización administrativa de los estados y la participación ciudadana. En los países latinoamericanos, en general, se han puesto en marcha mecanismos de participación ciudadana, orientados al fortalecimiento de la democracia, generando una nueva dinámica entre la población y los gobiernos nacionales y locales, traducido en el hecho que las organizaciones sociales de base acceden a tomar decisiones en la planificación (planes de desarrollo), definir las prioridades de gasto (presupuestos participativos) y controlar la gestión municipal (veedurías o comités de vigilancia). Asimismo, las leyes que sustentan los procesos de descentralización amplían las competencias de los gobiernos locales: de un lado, transfieren responsabilidades desde los gobiernos centrales como por ejemplo la administración de los servicios básicos; y, de otro lado, le otorgan recursos para operar estas nuevas responsabilidades.

Cuadro 5. Incorporación del enfoque de género en la planificación municipal.

Se entiende por incorporación del enfoque de género en la planificación municipal a la formulación de planes y políticas e implementación de programas, proyectos y obras que incluyan las demandas comunes y específicas de mujeres y hombres en su diversidad. De esa manera se busca revertir situaciones de inequidad e injusticia, tomando en cuenta la condición de género, generacional, socioeconómica y cultural de las personas, así como sus necesidades respecto al territorio y los servicios, tanto para desarrollar sus actividades como sus aspiraciones personales.

Fuente: Los desafíos de las mujeres en la planificación municipal, MUNICIPIO DE CERCADO -COCHABAMBA Sistematización de la experiencia de trabajo del Instituto de Formación Femenina Integral – IFFI FIG-ACDI, Carmen Zabalaga, Cochabamba, 2003.

POLÍTICAS Y ACCIONES DE GÉNERO. MATERIALES DE FORMACIÓN

En este contexto, se ha incrementado considerablemente la importancia de la planificación y los presupuestos municipales para instrumentalizar políticas sociales. Estos procedimientos presupuestarios se articulan a una planificación estratégica a través de la cual los gobiernos locales definen su visión, sus objetivos estratégicos o políticas, y elaboran planes a mediano o largo plazo, los cuales a su vez, deben vincularse a los presupuestos. Massolo (2006) señala, que aun cuando hay avances hasta la fecha, existe una gran distancia entre las nuevas competencias locales y los recursos económicos, técnicos y humanos con los que cuentan los gobiernos locales. “Considerando

que, la puesta en marcha de las nuevas normativas no genera automáticamente un mayor ejercicio ciudadano ni brindan respuestas inmediatas a las necesidades de la población, por lo que es fundamental analizar sus particularidades, logros y dificultades. De ello se deriva la importancia de incluir en el análisis de género de los presupuestos el marco institucional (nacional y local) en el que se elabora el presupuesto así como la dinámica social en la que se formulan las políticas, además de examinar el proceso de programación y formulación presupuestaria, así como los mecanismos de participación ciudadana, con especial referencia a la participación de las mujeres” (Massolo, 2006).

TERCERA PARTE.

Debates y desafíos para la planificación de género.

Toda agenda institucional de género debe tomar en cuenta las prioridades del programa de gobierno, pero la forma de estructurarla responde, a las concepciones e interpretaciones que se tenga sobre las desigualdades de género. Para clarificar estos aspectos, este apartado analiza los avances conceptuales y los debates actuales en torno a los discursos sobre la igualdad de género, su traducción en las políticas públicas, y las tensiones existentes entre ellos. Por último identifica algunas buenas prácticas o prácticas prometedoras de la aplicación del enfoque de género en la planificación de las políticas públicas.

1. Principales avances conceptuales y doctrinarios en torno a la igualdad, e implicaciones para las políticas públicas y la planificación de género.

Existe una constatación tanto en el mundo institucional, académico, como en el movimiento de mujeres que si bien en América Latina se ha avanzado hacia una **igualdad formal**, la **igualdad real** o **sustantiva** es todavía una aspiración para muchas mujeres del continente.

“Es necesario reconocer la interdependencia de los diferentes sectores políticos y sociales y la situación jurídica y la social. Sin embargo, la igualdad de jure constituye apenas el primer paso hacia la igualdad de facto. La mayoría de los países han sancionado medidas jurídicas para asegurar a la mujer igualdad de oportunidades ante la ley, garantizando la igualdad de jure. Pero persiste la discriminación de facto al igual que la de jure y hará falta un compromiso político y económico

visible por parte de los gobiernos y de las organizaciones no gubernamentales para eliminarla. Uno de los obstáculos para eliminar la discriminación de facto, es que la mayoría de las mujeres y de los hombres no tienen conciencia de los derechos que corresponden por ley a la mujer ni comprenden plenamente los sistemas jurídicos y administrativos de que deben servirse para ejercerlos. Algunas de las medidas de acción afirmativa requieren bases jurídicas que aun es preciso establecer” (Consejo Económico y Social. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Informe del Secretario General. De NNUU. Documento: E/ CN.6 / 1992 /7).

¿Por qué ocurre esto? Esta profunda brecha entre la voluntad política y las instituciones “modernizadas”, entre el marco legal y la práctica social responde a múltiples razones. Entre otras cuestiones, se señalan los desafíos que plantean los progresos realizados en las últimas décadas en la conceptualización de la igualdad, y su traducción en la práctica, es decir, en la definición, alcance, y aplicabilidad de lo que hoy denominamos políticas de igualdad de género.

¿Cuáles son los desafíos planteados en torno a la conceptualización de la igualdad? Según diversas autoras, el significado de la igualdad se ha desarrollado en los últimos años integrando nuevos elementos. De un igualitarismo nominal y abstracto planteado en su origen por la filosofía liberal moderna, el concepto de igualdad pasa a hacerse más concreto alrededor de dos núcleos fundamentales: la igualdad de libertades y de derechos, que no escapan totalmente, como meros enunciados, de su formalidad originaria. *“Hoy por hoy, la comprensión de la igualdad vinculada a la igualdad de derechos es uno de los significados que prevalece, con algunas variantes especializadas, en las esferas de lo jurídico y político. Sobre estas bases se hace evidente la pertinencia de la idea de igualdad a la concepción clásica y formal de la*

ciudadanía, entendida como derechos o capacidades jurídicas para actuar frente al Estado” (García-Prince, 2008).

Los aportes de la post-modernidad llevan a la aceptación del principio de la diversidad y la diferencia en una concepción avanzada y democrática de la igualdad que tiene que ver con la equivalencia jurídica de las diferencias. La misma autora citada anteriormente señala: *“Estos elementos amplían su significado con las propuestas feministas de la igualdad de un principio ético importante como es la equivalencia humana de las personas, aun por encima de las diferencias y diversidad que puedan originarse en determinadas características, cuya lista cada vez se hace más abultada a medida que los movimientos sociales van ganando terreno en sus luchas por esa igualdad. Estos debates se reflejan con acentos más o menos profundos en el acervo normativo y propositivo de las políticas públicas”.*

La ratificación y aplicación de la Convención para la eliminación de todas las formas de discrimi-

minación contra las mujeres (CEDAW), la contribución de diversas disciplinas que hicieron de la igualdad un punto focal en sus agendas de debate, los avances en la aplicación del enfoque de género, los objetivos planteados por la Plataforma para la Acción de Beijing resultante de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995) y las recomendaciones emanadas de la de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, a partir de las cuales los derechos de las mujeres empiezan a tomar fuerza en la teoría y doctrina de los derechos, enriquecen el desarrollo del principio de igualdad ligándolo a una serie de elementos novedosos, y haciendo de la construcción de este principio un proceso inacabado.

Hasta este momento, existe un consenso que las principales determinaciones significativas indispensables en la comprensión de la igualdad, son las siguientes resumidas en el cuadro que se presenta a continuación:

Cuadro 6. Sentidos articulados del concepto de Igualdad:

- 1) El fundamento ético que da legitimidad al principio de igualdad es la equivalencia humana de todas las personas. Lo humano no admite calificaciones valorativas jerárquicas entre las personas. No hay personas que sean más o menos humanas que otras o que sean mejores o peores humanas o humanos.
- 2) El principio de igualdad se complementa con el principio de no discriminación.
- 3) La comprensión del principio de igualdad admite la existencia de diferencias reales entre las personas, en términos de características que las sociedades pueden valorar jerárquicamente como significativas o no.
- 4) La igualdad de derechos es una de las principales bases comprensivas del principio de igualdad y es punto de partida para su aplicabilidad, pero no basta; la igualdad debe concretarse en los hechos, para ser igualdad real, no sólo nominal.
- 5) La equidad es un principio complementario de la igualdad y tiene respecto a ella un carácter instrumental, ya que contribuye a su logro. La equidad permite invalidar o anular las desventajas derivadas de las desigualdades creadas socialmente a partir de diferencias que la sociedad llega a valorar jerárquicamente.

Fuente: García-Prince, E. (2008), Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. De qué estamos hablando? Marco Conceptual, América Latina Genera –PNUD.

¿Cuáles son las implicaciones de estos avances en la planificación de las políticas? De hecho son múltiples las formas concretas en las que estos sentidos de la igualdad trasladados al plano de los mandatos de las políticas públicas pueden expresarse en términos de garantías y derechos, tales como el caso de ser sujetos y objetos de igual valoración humana, o poseer o disfrutar de igual ciudadanía, o recibir igual protección de la Ley, etc. ; articulados a los otros significados acumulados y manteniendo el criterio de que la igualdad, en su carácter jurídico formal, es una norma superior de carácter general.

2. Los nuevos elementos que amplían el concepto de igualdad y su traducción en la práctica.

Sin ser los únicos, nos parece relevante mencionar los siguientes elementos por sus implicaciones para las políticas públicas y su planificación. El primero de ellos es la conexión estrecha existente entre el principio de igualdad y el principio de no discriminación. El segundo se refiere a la articulación con el principio de equidad, cuyos instrumentos como las acciones afirmativas o positivas son claves para el logro de la igualdad. El tercero tiene que ver con la denominada igualdad de hecho o de facto y la igualdad de derecho o de jure. Es decir, pasar de la retórica a los resultados sustantivos.

El **concepto de equidad** tiene una especial relevancia en la aplicación de las políticas públicas y sus desarrollos metodológicos y técnicos. En muchos países de América Latina se utiliza equidad e igualdad de manera indistinta, y en otros casos se los confunde. Aunque existe una relación directa, no es lo mismo. Como mencionábamos anteriormente, la equidad es un medio para la igualdad. El trato diferenciado a quienes están en

desventaja, para que tengan la posibilidad de lograr sus objetivos en condiciones de igualdad frente a las otras personas, es el instrumento que posibilita la equidad; y a su vez, la equidad es la resultante del trato diferenciado. Exige la aplicación de acciones específicas que corrijan las desventajas y remuevan las asimetrías originadas en el valor otorgado a las diferencias, sean éstas de género, de edad, étnicas, entre otras, y que producen efectos discriminatorios en derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades, en hombres y mujeres. En muchos casos no es posible alcanzar la igualdad si no se instrumentan políticas de equidad.

Ligado al principio de equidad se han desarrollado tres conceptos claves que están interrelacionados: la igualdad de oportunidades, la igualdad de trato, y la **igualdad de resultados***. Se entiende por **Igualdad de oportunidades** la ausencia de toda barrera sexista para la participación económica, política y social. Es decir, posicionar a las personas en una situación de verdadera igualdad en las condiciones de partida, para que cada una tenga la opción o posibilidad de acceder por sí misma a la garantía de los derechos. Esta situación requiere que las personas en desventaja reciban el mismo trato que pueda garantizarles el ejercicio de derechos que el resto que no presenta estas desventajas. **La igualdad de trato** puede describirse como la ausencia de discriminación, directa o indirecta, por razones de sexo. Es un principio informador de ordenamiento jurídico, que se integra en él y ha de observarse en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas. Para ello, es preciso establecer medidas compensatorias o de “diferenciación para la igualdad” (medidas de acción positiva) que permitan instrumentar el trato diferencial, y eliminar las desventajas existentes en las mujeres, con el fin de posicionarlas en una situación de verdadera igualdad en las condiciones de partida. La acción

positiva se concibe como una medida de carácter temporal; y sólo será necesaria hasta que se consigan superar los desequilibrios en la situación de mujeres y hombres en un sector determinado.

Por otra parte, la **igualdad de resultados** es un concepto que hay que entender en el contexto de la justicia distributiva, y que ha generado y lo sigue haciendo, debates políticos importantes en torno al Estado de Bienestar y como enfoque de las políticas públicas. Significa que cada persona recibe efectivamente la misma cantidad del bien social o económico que cualquier otra persona. Las consecuencias legales y políticas de esta dicotomía se relacionan con el papel del gobierno. Tradicionalmente se ha pensado que la igualdad de oportunidades se logra mediante la no intervención del gobierno en la distribución (quedando su papel reducido a garantizar la "libertad negativa": libertad de expresión, libertad religiosa, garantías para la propiedad privada, etc.), mientras que la igualdad de resultados requiere la intervención del gobierno mediante la creación de programas de bienestar y medidas fiscales como los impuestos progresivos. Básicamente, la igualdad de resultados implica que los individuos de una sociedad deben alcanzar un nivel equivalente en determinadas variables claves como ingreso, bienestar, esperanza de vida, "felicidad", etc. De esta forma, la política social de un gobierno debe estar basada en la idea de ecualizar el valor de estas variables entre todos los individuos. Es decir, busca a través de las políticas públicas, que las personas, como resultado del ejercicio de sus derechos, cuenten efectivamente con los medios y recursos para alcanzar el fin contenido en el derecho en cuestión y logren niveles equivalentes de bienestar entendido como supervivencia, autonomía y libertad, es decir su desarrollo humano.

Más allá de la estrecha conexión e interdependencia que hay entre estos tres conceptos: igual-

dad de oportunidades, igualdad de trato e igualdad de resultados; mayoritariamente, las políticas públicas de la región latinoamericana han utilizado la igualdad de oportunidades como su enfoque fundamental de las políticas públicas. 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. Esta confusión conceptual, basada en diversos marcos ideológicos- políticos es una de los grandes obstáculos para lograr una igualdad efectiva, en tanto sus medidas no garantizan simultáneamente igualdad de acceso, igualdad de trato e igualdad de resultados. Para que una política de igualdad de género sea transformadora debe partir de la comprensión de las relaciones de género como relaciones jerarquías, asimétricas de poder y buscar transformar esa situación. A su vez, debe identificar las diferencias de género, y los temas de género que expresan las desigualdades, con el objetivo de incorporarlos a las estrategias y acciones en marcos de desarrollo democrático y sostenible. Sin duda, el camino no es fácil, y hoy por hoy, en los países conviven propuestas que responden a los diversos enfoques señalados anteriormente, y en muchos casos se limitan a incorporar aspectos técnicos o metodológicos que no buscan transformar las relaciones de desigualdad de género de forma sistémica.

3. Otros Avances y Desafíos.

Según Guzmán (2007) la definición de la agenda institucional de género debe tomar en cuenta las prioridades del programa de gobierno, pero la forma de estructurarla responde, como vimos anteriormente, a las concepciones e interpretaciones que se tenga sobre las desigualdades de género. En este sentido, en la mayoría de los países de América Latina, la primera agenda institucional estuvo orientada a remover las discriminaciones

legales, para pasar, posteriormente, a resolver los problemas más urgentes derivados de las discriminaciones más relevantes y a la ampliación de beneficios sociales y económicos; que se combinaron con la puesta en marcha de políticas de igualdad de oportunidades. Con la influencia de los desarrollos teóricos de género y la aplicación del enfoque de género estamos viendo en la región los avances en la puesta en marcha de las denominadas políticas de igualdad de género, que incorporan dos estrategias claves: el *mainstreaming* de género y el empoderamiento de las mujeres. Al respecto, la misma autora señala que “este enfoque se propone incorporar el género en el *mainstream* para lo cual se requiere la descentralización de la responsabilidad de la equidad de género hacia el sector público en lo referido a formulación de políticas, implementación de programas y entrega de servicios” Frente a estos avances, ¿cuales son los nuevos desafíos?

3.1. Las diversas tensiones en torno al “Mainstreaming”.

Si bien los avances en la aplicación del “*mainstreaming* de género” es el resultado de una mayor reflexión acerca del carácter sistémico de las desigualdades de género, de la traducción de los compromisos internacionales en la materia en las políticas públicas, y de la conceptualización de los sentidos de la igualdad y su aplicación, no es menos cierto que en muchas ocasiones se echa en falta un mayor consenso sobre lo que el *mainstreaming* representa o implica, ya que, por ejemplo suele ser práctica habitual no disociarlo del concepto de transversalidad, concepto que como mencionamos anteriormente, genera cierta controversia y que en ocasiones, podría limitar la estrategia del *mainstreaming*. No obstante toda

búsqueda de un consenso definitorio más o menos común deberá considerar que los conceptos (teoría) cuando pasan a ser estrategias (praxis) son susceptibles de reajuste, al ritmo de los cambios sociales. Al mismo tiempo que la noción de igualdad todavía sugiere intensos debates, la noción de *mainstreaming de género*, está a decir de Casco (2003) “prácticamente en “pañales”, y debe suscitar nuevos debates que supondrán un salto cualitativo bastante importante, un paso más para la igualdad”.

Por otra parte, según Walby (2004), el *mainstreaming de género* está constituido sobre la tensión existente entre “lo establecido” y la “igualdad de género”. El establecimiento de una agenda implica la transformación y la reorientación de los paradigmas de las políticas existentes, el cambio en los procesos de toma de decisiones, la prioridad de los objetivos de igualdad de género y el volver a plantearse los fines de las políticas. En este enfoque lo que cambia es lo que está establecido, es decir transformar la “corriente principal”. Los enfoques integracionistas son los que introducen una perspectiva de género sin desafiar al paradigma existente de las políticas, utilizando el *mainstreaming de género* como una manera más efectiva de conseguir los objetivos de las políticas establecidas. Aunque este enfoque implica que el *mainstreaming de género* tenga menos probabilidades de ser rechazado, es más probable que su impacto sea menos sustancial.

Otro elemento clave relacionado con el anterior, es que no se dispone aún de suficiente información, contrastable, sobre los resultados de su aplicación que permita conocer los obstáculos y desafíos, al no haberse consolidado aún un sistema de *indicadores de mainstreaming de género*, funcional, pero sobre todo aplicable⁴¹, que no se limite sólo a evaluar sólo resultados de programas concretos.

⁴¹ Indicadores sensibles al género: Una herramienta importante para el *mainstreaming de género*. Bonnie Kettel, Universidad de York, Toronto, Canadá. Junio 2001.

El *mainstreaming de género* está siempre situado en el contexto de otras desigualdades diversas como la de etnia, edad, posición social, etc... La reflexión sobre éstas y el reconocimiento práctico de dicho cruce constituyen en la actualidad un desafío importante. La igualdad de género y el *mainstreaming de género* no se dan aisladamente de otras formas de desigualdad, presentando disyuntivas en cuanto a la práctica de las políticas de igualdad de género. Por una parte, la atención prestada a otras desigualdades puede reducir el efecto del *mainstreaming de género* si los recursos se asignan a otras esferas, si se le presta menos atención, si hay “evaporación” de las causas estructurales específicas de la desigualdad, o si se compite en cuanto a las prioridades. Por otra parte, el resultado del *mainstreaming de género* se podría reforzar si se diseñan acciones concertadas de comunidades e iniciativas previamente separadas en cuanto a las prioridades acordadas para la intervención. (Walby, 2004).

El *mainstreaming* se presenta en muchos casos como resultado de una “expertise” especial y de un proceso técnico, y otras veces, como un proceso político, dando lugar al desarrollo de una democracia más inclusiva, y mejorando las prácticas democráticas en cuanto al género. Aunque en muchos casos, ambos aspectos, se presentan como antagónicos, existe una dualidad entre ambos trabajando dentro del *mainstreaming de género* que resulta más complementario que contradictorio. Un ejemplo de esto se puede ver en la práctica de los presupuestos con enfoque de género que requiere unas herramientas especializadas que incluyan estadísticas desagregadas en cuanto al género, indicadores de igualdad y evaluaciones del impacto en función del género, a la par que se articula con respecto a una agenda y a un conjunto de finalidades de políticas ya acordadas.

Por último, vale la pena recordar que el “*mainstreaming de género*” sitúa la desigualdad y la dife-

rencia en el corazón de la teoría y la práctica social y política, y no como un tema aparte. A estos efectos, tanto las propuestas, como las metodologías y herramientas diseñadas al respecto, responden a la necesidad de operar sobre los mecanismos responsables de la desigualdad, y de contribuir a la igualdad de género.

Instalar el tema por fuera de los mecanismos de igualdad y hacer que las políticas de igualdad sean políticas de Estado.

A las dificultades señaladas anteriormente para la planificación y aplicación sustantiva y eficiente de las políticas de igualdad se añaden otros factores, algunos de carácter estructural vinculados a la forma en la que se configura el proceso que las produce, donde la coherencia lógica interna del sistema de políticas parece no haber estado presente, por ejemplo, en la traducción de los compromisos internacionales ratificados por el país, en sus normativas fundamentales, o en lo sectorial, como es el caso de la macroeconomía, la salud, la educación o la fiscalidad, etc. Estos procesos se han dado con escasa institucionalidad que permita evitar los retrocesos conocidos hasta el presente, y que defina la igualdad de género como meta global de la acción institucional y política. Moser (1998) señala, entre otros, que los conceptos mujer y género (muchas veces mal entendidos como sinónimos) son introducidos en los procesos de planificación como añadidos, sin cuestionar las desigualdades. El desarrollo de la institucionalidad de género se sitúa todavía preferentemente en el ámbito de lo social sin alcanzar las altas esferas de decisión donde se elaboran e implementan las reglas y normas que rigen las relaciones entre el Estado y la sociedad, y el Estado y el mercado. Sin embargo, las transformaciones que los mecanismos de las mujeres han logrado incluir en la administración pública significan un avance en la redistribución de responsabilidades, en una mayor paridad en la adminis-

tración, y en la redistribución de oportunidades hacia los grupos más vulnerables.

Otros de los elementos a considerar son las numerosas iniciativas que se enuncian formalmente y no se cumplen. Esta situación, es en muchos casos, el resultado de la falta de credibilidad de los organismos responsables y en general de la acción pública sobre el asunto, de un desconocimiento y un escaso reconocimiento la metodología específica de la planificación de género, del nivel de capacitación de funcionarias y funcionarios y sobre todo de una escasa voluntad política al más alto nivel, así como la asignación de recursos para su aplicación. Como consecuencia de todos estos factores, el enfoque de género sigue siendo todavía un enfoque marginal en la teoría y en la práctica de la planificación de las políticas, sus programas y sus proyectos.

3.2. ¿Mainstreaming o empoderamiento de las mujeres?

Según Guzmán y Todaro (1995) la incorporación de la dimensión de género en las políticas públicas aconseja no sólo aplicar estrategias de “mainstreaming” sino también la implementación de proyectos específicos orientados a las mujeres, que respondan a la singularidad de la situación de las mujeres y a la necesidad de implementar medidas de discriminación positiva para contrarrestar las desventajas iniciales que comparten algunos grupos de mujeres. Menciona como ejemplos, los proyectos orientados a debilitar las prácticas de violencia contra la mujer, dar apoyo a las mujeres víctimas de violencia, favorecer el ingreso al mercado de trabajo de las jefas de hogar pobres, prevenir y dar atención a las embarazadas adolescentes, o contrarrestar la desinformación de las mujeres acerca de sus derechos. Su puesta en marcha, frecuentemente de carácter piloto en sus inicios, exige coordinar con los distintos sectores implicados en las diversas dimensiones que conforman el

proyecto. Según la autora “*los proyectos específicos cumplen además otras importantes funciones: demuestran la viabilidad y efectividad de nuevos procedimientos y enfoques frente a problemas que les permiten ser abordados por el Estado; incluyen nuevos temas en las agendas sectoriales; proponen mecanismos concretos para que las diferentes dimensiones de los programas sean incorporadas en el quehacer habitual de los ministerios a nivel central, regional y comunal. Finalmente, al concentrar recursos humanos y económicos pueden afectar sistemática y simultáneamente los factores que los configuran*”.

Considerando los desafíos que se están planteando para la planificación y aplicación de las políticas de igualdad de género, sería recomendable considerar los siguientes pasos y estrategias. En primer lugar, en el momento de diseñar las políticas, resulta conveniente clarificar su marco teórico-conceptual, su hipótesis de trabajo, y la teoría de cambio que subyace en la intervención. En segundo lugar, pormenorizar los objetivos, sus estrategias (mainstreaming y empoderamiento) y resultados de género, los recursos presupuestarios y humanos, los mecanismos de seguimiento y evaluación, y los procedimientos para adaptarlos a las circunstancias y a los operadores a fin de precisar y simplificar los diseños de intervención. Por último, es necesario identificar las decisiones de colaboración conjunta, la participación de las organizaciones de mujeres, las asociaciones interinstitucionales y con las organizaciones de mujeres, así como a los actores y a las organizaciones que intervienen en los distintos puntos de decisión. Según Murguialday (2002), en este proceso sería necesario tener claro dos elementos: a) su énfasis en el impacto más que en las actividades, considerando cómo la iniciativa global afectará a hombres y mujeres, y a la igualdad entre ambos, directa o indirectamente, b) su énfasis en la igualdad como objetivo, más que en las mujeres como grupo meta, considerando la selección y diseño de políticas que tengan como propósito central

la equidad e igualdad de género e incluyendo cambios en las concepciones, prácticas institucionales y metodologías de planificación del desarrollo.

A nivel local, los debates actuales (Massolo, 2006; UN-INSTRAW, 2008; IDEA, 2007); señalan que diversas organizaciones de mujeres han identificado una serie de obstáculos políticos-administrativos; materiales y culturales en sus experiencias tanto en el diseño de los planes municipales como en los regionales; y como mencionábamos anteriormente, todavía existe una gran distancia entre las nuevas competencias locales y los recursos económicos, técnicos y humanos con los que cuentan dichos los gobiernos.

Sin embargo, tanto Massolo (2006) como otras autoras coinciden que a nivel local existen un sinnúmero de elementos facilitadores para poner en marcha estos procesos, que deberían considerarse como una verdadera oportunidad. A continuación mencionamos algunos:

- Movilización y presión social de las organizaciones de mujeres.
- Aprovechamiento de coyunturas electorales y procesos de cambios políticos, que ofrecen proyectos democráticos y alternativos de gobierno local.
- Sensibilidad y voluntad política efectiva del alcalde o alcaldesa.
- Articulación entre gobierno local y organizaciones de mujeres.
- Presencia de regidoras y/o funcionarias de trayectoria feminista, o sensibles a la problemática de género y los derechos de las mujeres.
- Apoyo y compromiso de regidores y/o funcionarios sensibles a la problemática de género y los derechos de las mujeres.
- Ampliación de competencias y funciones de los gobiernos locales.
- Instrumentos facilitadores y portadores de la equidad de género: legales, normativos, consultivos, participativos, de planeación estraté-

gica, y planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

- Apoyo y compromiso de organizaciones no gubernamentales profesionales en temas de género y derechos de las mujeres.
- Influencia y apoyo de organismos de las Naciones Unidas, como el Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe (PGU-ALC), el Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos-Oficina Regional para América Latina y el Caribe (UN-HABITAT-ROLAC).
- Respaldo de asociaciones internacionales de gobiernos locales, como la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA) y la nueva organización mundial "Ciudades y Gobiernos Locales Unidos" (CGLU), de las cuales México forma parte.
- Influencia y apoyo de la instancia nacional de las mujeres e influencia y apoyo de las instancias de la mujer en los estados. Políticas, programas y recursos del nivel estatal.

A manera de resumen podemos decir que los avances de los últimos años materia de género, políticas públicas y planificación para el desarrollo han sido muy importantes, sin embargo es necesario seguir trabajando para hacer coherentes y consistentes las maneras de pensar y de hacer. Es imprescindible ampliar el contenido y la práctica de la planificación de género a través de un seguimiento y evaluación constantes de los procedimientos y resultados de todas las políticas y programas en todos los ministerios o secretarías o departamentos (a nivel nacional, regional o local), con el objeto de conocer quien se beneficia de los diferentes procesos de desarrollo, cómo y por qué ocurre. Para que una planificación participativa sea un proceso hacia la igualdad requeriría, entre otras condiciones, los siguientes elementos:

- Colocar a mujeres y hombres como protagonistas del proceso.

- Responder a una necesidad asumida como problema desde un enfoque de derechos.
- Identificar las relaciones entre mujeres y hombres que se pretenden transformar.
- Hacer del diseño y la implementación de las acciones procesos participativos.
- Contar y hacer uso de información desagregada por sexo en todos los análisis estadísticos.
- Contar con las herramientas metodológicas y técnicas de género para todo el proceso de planificación, presupuestación e instrumentación de la política y así como la *expertise* adecuada para promover los efectos deseados a través de la sensibilización y/o la capacitación teórica, metodológica y técnica del personal, en todos los niveles de la estructura organizacional, incluidas los más altos niveles gerenciales.
- Determinar claramente los resultados o productos esperados, y disponer de mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas a la ciudadanía.
- Asegurar los recursos suficientes para cada una de las intervenciones.
- Considerar la creación de los espacios, redes y mecanismos normativos que hagan posible la coordinación de las acciones entre todos los grupos involucrados como el gobierno, y otros poderes públicos, sector privado, organizaciones de la sociedad civil, academia, etc.
- Incrementar la presencia femenina en las posiciones de toma de decisiones a lo largo del proceso.
- Promover el empoderamiento de las mujeres y sus organizaciones para la ampliación y ejercicio pleno de su ciudadanía; una articulación e interlocución del movimiento con otros actores sociales, y una mayor interacción discursiva de las voces de las mujeres en el espacio público (De la Cruz, 1998).

4. Identificando buenas prácticas o prácticas prometedoras de la aplicación del enfoque de género en la planificación de las políticas públicas.

Según Massolo (2006) en el campo de las políticas públicas de género, la noción de "Buenas Prácticas" hace referencia al hecho de que existe una acción a la que se añade una evaluación positiva, debido a que cumple con el objetivo general de reducir o erradicar las desigualdades entre hombres y mujeres. Más específicamente, se trata de una práctica que estimula la **innovación** en el enfoque de un problema, que hace visibles problemáticas ocultas o no consideradas como "problema", que incorpora a la agenda pública el tema de género y promueve la *transversalidad*, entre otros aspectos. Indican, asimismo, aquellas acciones cuyos resultados han sido buenos y que, por tal razón, pueden ser considerados **modelos o ejemplos replicables** en otros lugares. Para determinar si una práctica es buena o no, deben establecerse criterios y tener en cuenta el contexto en el cual se desarrollan (potencialidades y obstáculos). Se considera también una Buena Práctica, a un número de principios, una estrategia, un enfoque o un proyecto particular.

En opinión de América Latina Genera⁴², las buenas prácticas son un elemento clave en la gestión del conocimiento y en el aprendizaje organizacional de cualquier institución, colectivo o conjunto de actores comprometidos en torno a un mismo objetivo, como el de la igualdad de género. Pueden ser usadas más apropiadamente para estimular nuevas reflexiones, y sugerir nuevas ideas para su adaptación. En definitiva, pueden ser usadas para una variedad de propósitos. Estos pueden incluir:

- Informar y mejorar la práctica, aprendiendo de la experiencia que enfoques funcionan mejor.

⁴² Festival de Buenas Prácticas, América Latina Genera-PNUD, www.americalinagenera.org

- La “práctica” puede incluir políticas, planificación y actividades de investigación, legislación, programas y proyectos, así como provisión de servicios en el terreno.
- Proveer guías para hacer un buen trabajo, mejorar lo que hacemos.
- Contribuir a la base de conocimiento internacional sobre lo que es efectivo en relación a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.
- Influir a los gobiernos, donantes y a la opinión pública acerca del valor y el impacto de los esfuerzos para erradicar la violencia de género.

El diseño, la observación y el análisis de las Buenas Prácticas plantean las siguientes preguntas:

- ¿Si ha funcionado en un determinado contexto puede ser de utilidad en otros?
- ¿Las acciones realizadas responden a los objetivos y a los resultados esperados?
- ¿Las metodologías utilizadas en la planificación y la ejecución de las acciones son las adecuadas?
- ¿Ha sido el proceso de diseño y aplicación de las políticas lo suficientemente participativo?
- ¿Qué tipo de desigualdades no están siendo abordadas adecuada o suficientemente?

- ¿Cuáles son los obstáculos más frecuentes con que se encuentran las políticas públicas de género en el ámbito local o nacional?

A continuación se presentan tres ejemplos de Buenas Prácticas.

4.1. Planes y presupuestos del municipio de Guarayos-Bolivia:

La experiencia aborda todos los temas relacionados con el desarrollo municipal, considerando el enfoque de género. Se hace un reconocimiento de la situación de las mujeres en cada uno de los municipios en las áreas de: salud, educación, violencia, derechos, medioambiente, servicios básicos y economía.

Éste análisis, aunque es local, puede ser replicable en el ámbito nacional.

Con los resultados de los diagnósticos se desarrolló de manera participativa el Plan y Presupuesto Pro –Equidad de Género, que será incorporado en los Programas Operativos anuales del 2006 y 2007, y en los Planes de Desarrollo Municipal (2006-2010).

Cuadro 7. Justificación de por qué es una buena práctica.

¿POR QUÉ ES UNA BUENA PRÁCTICA?

1. Por el reconocimiento de los roles de las mujeres y valoración de sus actividades.
2. Por la creación de espacios de las mujeres para el análisis de su situación, lo que promovió su empoderamiento y una participación activa y efectiva tanto en la planificación como en la distribución de los recursos.
3. Por la incorporación de programas y proyectos con enfoque de género en los Programas Operativos Anuales y Planes de Desarrollo Municipal.
4. Por la promoción de la planificación y presupuestación sectorial con enfoque de género. Y por la incorporación de indicadores que demuestran las brechas en razón de género.
5. Por el seguimiento y evaluación a la ejecución presupuestaria anual por parte de las mujeres.

Fuente: América Latina Genera- Festival de Buenas Prácticas.

La experiencia contempla establecer un presupuesto para la equidad de género y transversalizar el enfoque de género en presupuestos sectoriales (salud, educación, violencia y economía). Los principales beneficiarios y beneficiarias de la experiencia son:

- Mujeres líderes del municipio.
- Representantes de comunidades.
- Personal de la alcaldía responsable de presupuestos y planificación.
- Autoridades: alcalde, concejales y concejalas.
- Responsables de áreas: salud, educación, medio ambiente, desarrollo económico.

4.2. Agenda azul de las mujeres, Distrito Federal – México:

Este proyecto surgió con el propósito de promover la equidad de género como condición clave de la gestión integral y democrática del agua. Y por otra parte para alentar a que las mujeres de organizaciones sociales a que integren el tema del

agua en sus proyectos de trabajo y se organicen para una gestión democrática y equitativa del recurso.

La experiencia está dirigida a las personas responsables de diseñar y ejecutar las políticas relacionadas con este recurso, para que se comprometan a incorporar el enfoque de equidad de género en sus programas de trabajo. El objetivo es lograr el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales que México ha suscrito sobre derechos de las mujeres y desarrollo sustentable.

La experiencia se ha desarrollado en el sector rural y urbano, a través de cinco bloques temáticos en torno a los cuáles se formularon breves diagnósticos, demandas y propuestas.

Los temas son los siguientes: a) agua potable y saneamiento; b) agricultura y otras actividades productivas y reproductivas; c) agua, medio ambiente y género; d) participación gestión y conflictos y cinco, cultura y tradición oral.

Cuadro 8. Justificación de por qué es una buena práctica.

¿POR QUÉ ES UNA BUENA PRÁCTICA?

1. Porque se formuló un documento que sistematiza la problemática de las mujeres y el agua en México y contiene demandas, necesidades y propuestas. Es un documento elaborado desde la visión de las mujeres de comunidades.
2. Plantea simultáneamente un trabajo de incidencia promoviendo la organización de las mujeres. Esto fortalece los procesos de autogestión, gobernabilidad democrática y corresponsabilidad social.
3. Permite dar voz a las mujeres rurales y de organizaciones comunitarias, generalmente excluidas de los eventos públicos, como fue el IV Foro Mundial, que tienen impacto en medios y que las hace visibles para los tomadores de decisiones.
4. Aprovecha una coyuntura internacional para llevarla al terreno nacional, estatal y local.
5. Porque permanece en el tiempo y tiene un proceso de seguimiento.
6. Finalmente, porque propone un esquema de relación entre diferentes actores con respeto a la autonomía y cultura política de cada uno, en una sinergia positiva.

Fuente: América Latina Genera- Festival de Buenas Prácticas.

4.3. Apoyo a la política de igualdad de oportunidad en el área rural. Programa Pronades – Honduras:

El proyecto -PIOM RURAL- tiene como objetivo general: -Contribuir a generar mejores y mayores oportunidades económicas, sociales y políticas de la mujer rural, a través de estrategias de fomento a su participación social y productiva, en el marco de una estrategia nacional.

A la fecha los esfuerzos han estado concentrados en:

- Formular y aprobarla Política para la Equidad de Género en el Agro Hondureño (PEGAH).
- Desarrollar capacidad para incidir y liderar en las organizaciones de mujeres.
- Elaborar el Plan Estratégico de la PEGAH.
- Elaborar una línea de base sobre la situación de la mujer rural en Honduras.

- Implementar el PEGAH en los Proyectos de Desarrollo Rural Sostenibles (PDRS), Centros de Facilitación Regional (CEFAR), instancias adscritas a la Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (DINADERS) e instituciones del sector público agrícola.
- Construir una nueva multisectorialidad para la nueva ruralidad.
- Fomentar la participación social y productiva de las mujeres en el área rural.
- También luchar porque la participación social y política de hombres y mujeres sea equitativa y democrática.
- Formar el Consejo Nacional de Mujeres Rurales y los Consejos Regionales.
- El proyecto también está luchando por el fortalecimiento institucional.

Cuadro 9. Justificación de por qué es una buena práctica.

¿POR QUÉ ES UNA BUENA PRÁCTICA?

1. Porque tiene mejores prácticas y aprendizajes institucionales sistematizados, lo que permite verificar el impacto, y abre la posibilidad de replicarla en otras zonas del país.
2. Creó un instrumento de política pública para mujeres de áreas rurales.
3. Aportó herramientas de empoderamiento.
4. Partió del contexto en que se implementó.
5. Tiene legitimidad: se contempló el criterio de instituciones públicas y organizaciones de mujeres rurales para plantear metas conjuntas.
6. Propuso la incorporación de presupuestos con enfoque de género y sistemas de monitoreo.

Fuente: América Latina Genera- Festival de Buenas Prácticas.

CUARTA PARTE.

La construcción de la ciudadanía de las mujeres y las políticas públicas.

En este apartado no se pretende realizar un análisis del movimiento feminista y de mujeres en la región latinoamericana, sino conocer su papel y demandas como actor central en la construcción de las políticas, y sus diversos posicionamientos en las últimas décadas.

1. Debates y propuestas desde el movimiento de mujeres.

Autoras como Jelin (1997) sostienen que ser ciudadano o ciudadana significa poseer un sentimiento de pertenencia a una comunidad política, y obtener un reconocimiento de dicha comunidad. Dicha pertenencia y reconocimiento tienen deberes y derechos. Las ciudadanas y ciudadanos adoptan una serie de acciones, entre otras tantas, en la vida cotidiana, como las denuncias sobre su situación o de las políticas sociales desfavorables, las peticiones de nuevos derechos, el mantenimiento de los logros sociales alcanzados, las exigencias del cumplimiento de los contratos sociales y la participación en la esfera pública. Jelin señala que no existe una única vía para convertirse en ciudadano, ya que adquirir una conciencia de ciudadanía se relaciona directamente con la politización del sujeto, mujer u hombre. La autora amplía este aspecto señalando, entre otros, el proceso que implica salir a la esfera pública, o sentirse con derecho a estar en la esfera pública, como parte del proceso de construcción de una dimensión de la ciudadanía.

La construcción ciudadana de las mujeres ha propiciado el surgimiento e impulso gradual de

políticas públicas con perspectiva de género. La ciudadanía activa de las mujeres se ha presentado, a menudo, a nivel individual como participación; a nivel social como responsabilidad, solidaridad social y cooperación en la esfera público-social; y a nivel político como exigencia de fiscalización y rendición de cuentas de lo público político y como propuesta de políticas públicas. En este sentido, Jelin (1997) señala que la ciudadanía plantea la posibilidad de la igualdad social, y por esto, este concepto es un buen lugar para comenzar a analizar la posición de las mujeres en América Latina en el contexto de la democratización de los años 1990.

Pensar en el concepto de ciudadanía implica también pensar en nuevos sujetos individuales y colectivos con derechos: los emigrantes, las mujeres, las víctimas de derechos humanos, o de pensar, por ejemplo, formas de familia que no son aceptadas.

Diversas autoras (Machicao, 2006; Vargas, 2005; Guzmán, 2001) señalan que la ciudadanía de las mujeres en América Latina y el Caribe cobra mucha fuerza en el proceso hacia la IV Conferencia Mundial de la Mujer realizada en Beijing en 1995 y se convierte en un eje articulador muy fuerte de las propuestas de las mujeres en la región en el periodo posterior. No es que el tema no estuviera puesto en la mesa de debates y en las luchas emancipatorias históricas de los movimientos de mujeres y feministas, sino que se le da un nuevo significado político que atraviesa las distintas reflexiones y acciones de manera constante, vinculando la ciudadanía y su ejercicio con el poder y cómo este se distribuye y organiza en estas sociedades. *“La exigencia de la titularidad en el ejercicio de todos los derechos fue una de las consignas importantes para impulsar una serie de acciones y propuestas para cambiar los privilegios legales, sociales, culturales y políticos explícitos en sociedades que históricamente se han estructurado*

sobre la base de la exclusión. Esta exclusión y discriminación han generado abundante producción teórica crítica cuestionando los sesgos sexistas, racistas, elitistas y la visión masculina de la racionalidad universal que ha dominado el mundo durante siglos” (Machicao, 2006). En estos contextos, las organizaciones de mujeres han constituido un importante factor de cambio social e institucional. Sus concepciones, demandas y quehacer han influido los comportamientos de otros actores sociales, han permitido la inclusión de nuevos temas en las agendas y enriquecido las modalidades de hacer política. Han estimulado, también, la creación de nuevas instituciones en el Estado, y han generado un debilitamiento de las resistencias que suscita este nuevo actor social cuyas demandas cuestionan la estructura de poder y la organización de la vida cotidiana. Bareiro (2004) plantea que, en este proceso muchas organizaciones de mujeres sustituyeron el concepto de igualdad, dentro de sus análisis y propuestas estratégicas, por el de la ciudadanía de las mujeres. El concepto de ciudadanía, propone, incluye el ejercicio de los derechos, no sólo su existencia. Además, involucra la idea del poder, y su distribución desigual en las sociedades, a la vez que enfatiza la pluralidad, la equidad y la co-decisión.

Sin embargo, y a pesar de los adelantos, Guzmán (2003) considera que “si bien en la década pasada se avanzó significativamente en hacer visible la situación de postergación de las mujeres y en reconocerlas como nuevas actoras sociales por parte de los sectores y fuerzas más progresistas, no se logró construir la equidad de género como una dimensión impostergable de la equidad social y como tema de política y responsabilidad gubernamental”.

La denominada segunda oleada del movimiento feminista y de mujeres en la región se sustentó y creció a partir de la década de los ochenta, en la interacción de mujeres provenientes de distintas

experiencias organizativas: partidos políticos ilegalizados bajo las dictaduras en varios países, medios intelectuales y la academia, así como sectores de mujeres de origen popular, organizadas en torno a la sobrevivencia material y la defensa de los derechos humanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay). Según Vargas (2005) dentro de esa heterogeneidad, en los inicios del despliegue de los diversos movimientos se pueden distinguir algunas vertientes básicas que expresaban la forma específica y diferente en que las mujeres construyeron identidades, intereses y propuestas. La vertiente feminista propiamente dicha, que inició un acelerado proceso de cuestionamiento de su lugar en los arreglos sexuales y sociales, extendiéndolo a una lucha por cambiar las condiciones de exclusión y subordinación de las mujeres en lo público y en lo privado. La vertiente de mujeres urbano populares, que iniciaron su actuación en el espacio público, a través de la politización de sus roles tradicionales, confrontándolos y ampliando sus contenidos hacia el cuestionamiento en lo privado. Y la vertiente de mujeres adscriptas a los espacios más formales y tradicionales de participación política, como los partidos, sindicatos, que a su vez comenzaron un amplio proceso de cuestionamiento y organización autónoma al interior de estos espacios de legitimidad masculina por excelencia. En la década de los 90, estas vertientes se multiplicaron en muchos otros espacios. Cada una de ellas fue desarrollando sus propios objetivos, dinámicas de interrelación y confrontación, perfilando intereses diversos, en muchas ocasiones contradictorios, pero también con muchos puntos de articulación que permitió hacer explícitas las diversas modalidades de discriminación contra las mujeres y el reconocimiento de sus derechos. Junto con otros movimientos sociales, el movimiento feminista y de mujeres aporta decisivamente a la recuperación de la democracia y al fortalecimiento de la sociedad civil, a la diferen-

ciación de actores y demandas sociales y al cuestionamiento de las normas y reglas que regulan las relaciones entre el Estado y la sociedad. En este momento se empiezan a reconocer sus aportes en el desempeño profesional y su importante papel en la generación de vínculos sociales, en una sociedad cada vez más fragmentada, y entre la institucionalidad pública y la sociedad.

Al mismo tiempo, la producción de conocimientos, contribuyó a poner en el debate público los temas de los derechos y la igualdad de género. El conocimiento producido introdujo nuevos lenguajes y ayudó a definir nuevos problemas: derechos sexuales y reproductivos, violencia doméstica, jefatura femenina, derechos legales y desigualdades ante la ley, entre otros. Según Guzmán (2003), *“gracias a la investigación fue posible argumentar la singularidad de sus experiencias sociales diferentes a la de los hombres, subrayar su contribución social y conceptualizar los problemas que ellas enfrentan en tanto mujeres. Finalmente, la acción política de los distintos grupos y la difusión del conocimiento producido interpeló a las fuerzas progresistas a reflexionar sobre el curso y significado del movimiento de mujeres para la construcción de la democracia, ya las autoridades públicas a atender las manifestaciones más extremas de la subordinación de las mujeres”*.

Los años noventa presentaron nuevos contextos, marcados por el impulso de la globalización y las políticas neoliberales, a la par que permitieron fortalecer una relación con otros movimientos sociales y hacer visibles las agendas de las mujeres en los escenarios de las Conferencias Mundiales. Estos nuevos elementos incidieron en el desarrollo de los feminismos y en sus estrategias de transformación.

Para América Latina fueron tiempos de generalización de la democracia como sistema de gobierno, trayendo un nuevo clima político cultural con los intentos de modernización de los estados y de

recalificación de las democracias existentes. Los gobiernos, ante el proceso de completar la inconclusa modernidad y en las exigencias de los poderes transaccionales de incluir a las mujeres en esta modernización, hicieron del “reconocimiento” de las mujeres un pivote significativo de su política nacional. Reconocimiento, sin embargo, sin redistribución, ni de poder ni de recursos (Vargas, 2005).

Desde perspectivas diferenciadas, los diversos grupos y organizaciones feministas se incorporaron a la lucha por la ampliación de la democracia, incluyendo a las mujeres, como una estrategia fundamental, y ampliando el espectro de sus alianzas, que incluyó al Estado. La lucha por el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos, no sólo como derechos de las mujeres sino como parte constitutiva de la construcción ciudadana, es un ejemplo de este proceso. Entre las diferentes estrategias podemos citar, las que privilegian la negociación con el Estado, las que en esa relación asumen la ejecución de planes y programas de los gobiernos, las que privilegian la incidencia en los procesos de fiscalización y exigencia de rendición de cuentas; o las que privilegian el fortalecimiento de un polo feminista desde la sociedad civil, para cuestionar las democracias existentes fortaleciendo sus alianzas con otros movimientos. Otras estrategias son el resultado de combinar más de una de las anteriores.

En este sentido parecen estar de acuerdo varias de las autoras citadas que uno de los aspectos sobre el cual se ha reflexionado más, o ideologizado, ha sido la relación (autónoma) con el Estado y los contenidos de las agendas feministas. Sin embargo, según Vargas (2005) se llegó al Estado en un proceso insuficiente de debate. *“Al parecer, estaríamos ante un estrecho margen de maniobra para tener la capacidad de incidencia en políticas públicas pero, al mismo tiempo, mantener la autonomía para la crítica y la movilización....*

Ello explicaría por ejemplo por qué –en la década de los noventa del siglo pasado - temas tan cruciales para las agendas feministas como los relativos a los derechos sexuales se desdibujaron durante largo tiempo y no se desarrollaron estrategias hacia y desde las sociedades civiles para desde allí presionar a los estados para su reconocimiento... Explicaría también por qué las luchas por la ampliación de las ciudadanías femeninas han incidido mucho más fuertemente en la dimensión cívico política que en la dimensión socioeconómica, produciendo una especie de esquizofrenia ciudadana, que ha reemplazado el sentido de derechos en lo económico por las prácticas de “caridad” como dirían Fraser y Gordon (1997), con el consiguiente riesgo de manipulación y clientelismo, tan propio aún de las culturas políticas latinoamericanas. O por qué sectores importantes de los feminismos en Perú vivieron la tentación de aislar los avances de las ciudadanías de las mujeres de las tenaces luchas democráticas que se libraban en contra del gobierno dictatorial de Fujimori”.

Como resultado de este proceso, las organizaciones de mujeres participan también de forma creciente en acciones de incidencia y de vigilancia al parlamento y a los gobiernos, y en la elaboración de propuestas de políticas dirigidas a distintos sectores del Estado que se orienten tanto a la redistribución de recursos y oportunidades como al reconocimiento de las mujeres como interlocutoras legítimas en esos espacios de decisión. Asimismo, ellas dan seguimiento al cumplimiento de los acuerdos asumidos en las Conferencias y Convenciones Internacionales en favor de la igualdad de género, en particular a lo referido a la Conferencia de Población y Desarrollo en el Cairo (1994) y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing (1995).

En lo institucional, uno de los logros importantes de los movimientos de mujeres es su contribución decisiva a la creación de mecanismos de

género en el poder ejecutivo encargados de formular y coordinar políticas en favor de la equidad de género. Asimismo, la demanda de participación ciudadana en las políticas de gobierno ha promovido la integración de mujeres en las estructuras institucionales que intermedian entre el Estado y la sociedad, y/o a la creación de nuevas estructuras de intermediación. Ejemplos ya clásicos son las mesas de trabajo en el Estado, los consejos de salud, las mesas rurales y las redes en torno a la violencia intrafamiliar.

Las mujeres latinoamericanas han constituido un factor de cambio y una fuerza democrática en los procesos de transición y han estado presentes en los nuevos espacios de diálogo entre el Estado y distintos actores de la sociedad. Sin embargo, están menos presentes en los círculos de decisión y en los espacios donde se toman las grandes decisiones en torno a las distintas dimensiones de las Reformas del Estado.

Sin duda, uno de los más grandes desafíos reside en lograr la participación en los grandes programas y políticas orientados a asegurar la gobernabilidad democrática y avanzar en la reforma del Estado. Requiere avanzar también en nuevos temas y dimensiones, como las dinámicas macroeconómicas que sustentan la pobreza y la desigualdad en el actual contexto de crisis mundial, y en relación a la gobernabilidad democrática, buscando estrategias que empoderen a las mujeres en esos ámbitos. Esto significa recuperar la agenda parcialmente olvidada, comenzando a cerrar la brecha entre la dimensión política y la dimensión social y cultural de las ciudadanías femeninas. La justicia de género y la justicia social comienzan a juntarse en las estrategias feministas y ya existen importantes reflexiones al respecto. Es necesario también generar nuevos liderazgos orientados a la comprensión de los intereses de corto y largo plazo de un amplio espectro de actores sociales.

QUINTA PARTE.

Propuesta de lecturas

Además de la Bibliografía que se ha incluido en el texto, en esta última parte incorporaremos tres comentarios sobre tres lecturas que recomendamos para completar y reforzar el contenido de este capítulo.

GUZMAN, Virginia (2001): *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis, Unidad Mujer y Desarrollo, UN, CEPAL, Santiago de Chile.*

En tiempos donde uno de los temas centrales de la Agenda Pública es la Reforma del Estado, el presente documento propone marcos conceptuales para una lectura de los mecanismos de las mujeres o mecanismos de igualdad en América Latina y sugiere analizarlos como parte de un proceso mayor, del cual son expresión: el de la legitimación e institucionalización de una nueva problemática en la sociedad y en el Estado. Señala que estos procesos discurren a nivel nacional e internacional, en la sociedad civil y al interior de los organismos internacionales, abarcando desde la construcción de nuevas concepciones sobre las relaciones de género en distintas sociedades, pasando por la incorporación de los problemas derivados de las desigualdades a las agendas públicas hasta la institucionalización de esta problemática en el Estado. Esta institucionalización se observa en la forma de nuevos marcos de sentido que orientan el diseño de políticas, en los cambios en las agendas institucionales, en programas específicos, en la creación de nuevas instancias, leyes, normas y recursos asignados al avance de la situación de las mujeres.

En primer lugar, el documento analiza la emergencia de un nuevo sujeto social, las mujeres, a nivel de los distintos países y la Región, que cuestiona las concepciones de género vigentes, pone

nuevos temas al debate público e incorpora los problemas derivados de las desigualdades de género en las agendas públicas e institucionales. En segundo lugar, se expone el proceso mediante el cual la institucionalidad de género llegó a ser parte de la agenda institucional de Naciones Unidas y de los distintos Gobiernos de la Región. En tercer lugar, se reflexiona sobre los debates actuales sobre el papel del Estado y se esclarece los distintos tipos de condicionantes, sociales, políticos, institucionales y simbólicos, que facilitan o inhiben la aceptación e institucionalización del género en las políticas públicas.

Finalmente, a la luz de los desarrollos anteriores, se avanzan algunas consideraciones a tener en cuenta en la elaboración de las agendas de las institucionalidades de género y en el diseño de sus estrategias de acción.

MOSER, Caroline (1995), *Hacia la planificación de género: Una nueva tradición de planificación y metodología planificadora, en Planificación de género y Desarrollo. Teoría, práctica y capacitación. Lima: Red Entre Mujeres/ Flora Tristán.*

Este libro, y los diversos resúmenes realizados de capítulos del mismo, son ya un clásico de la Planificación de género, y por lo tanto de obligada lectura para aquellas personas interesadas en la materia. En el mismo, Moser desarrolla el origen de la planificación de Género, explora la relación entre género y desarrollo y ofrece la razón conceptual para trabajar desde la planificación de género identificando herramientas y técnicas prácticas para ello. Además desarrolla la capacitación como componente para asegurar la planificación de género en el trabajo y enfatiza el rol de las organizaciones de mujeres en el proceso de debate sobre la redistribución del poder. La introducción del libro ha sido editada en MOSER, Caroline (1998), *Planificación de Género, objetivos y obstáculos*, en Eliana Largo (ed), *Género en el Estado. Estado del Género*, Santiago de Chile:

Ediciones de las Mujeres N° 27, donde se desarrollan de manera resumida los temas conceptuales y de procedimiento que subyacen en la planificación, se identifican las trabas y oportunidades del proceso, y su importancia en el contexto presente.

ACOBOI, (2006) Guía metodológica para la formulación de “Planes y Presupuestos Pro-Equidad de Género en Municipios Rurales de Bolivia. Metodología e Instrumentos Técnicos”, La Paz, Bolivia.

Por último, este texto desde una experiencia práctica concreta muestra el proceso de la planificación participativa municipal, con procedimientos y herramientas para la incorporación de la dimensión de equidad de género en las políticas del desarrollo local, específicamente en los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), los Programas Operativos Anuales (POA) y, en los presupuestos municipales, con el fin de garantizar la disponibilidad de recursos necesarios para el logro de objetivos y resultados que tienen como orientación de impacto la reducción de las brechas existentes entre hombres y mujeres.

La metodología se enfoca en la generación participativa de políticas locales que faciliten a las mujeres de los municipios el acceso a recursos, conocimientos y oportunidades de desarrollo, reconociendo y valorando sus necesidades diferenciadas, sus roles (reproductivos, productivos y de gestión comunal), sus características socioeconómicas y culturales propias; y se concretan en la inclusión de presupuestos específicos pro-equidad de género en los PDMs y en los POAs.

Esta guía está dirigida al uso de las autoridades municipales, técnicos/as de planificación y proyectos de los gobiernos municipales, instituciones que operan en los municipios con enfoque de género y lideresas o representantes de organizaciones de mujeres que luchan en los espacios locales por su participación y reconocimiento en todos los procesos de desarrollo. Es un instru-

mento de uso flexible, de acuerdo a las características y especificidades propias de cada municipio, de sus actores y actrices sociales.

El documento metodológico está dividido en tres partes. En la introducción se desarrollan los marcos teóricos y conceptuales en los que se enmarca la metodología – la Planificación Participativa Municipal y los marcos normativos vigentes – incorporando las ideas de cambio orientadas a la incorporación de la perspectiva de género en la planificación municipal. Describe además el proceso metodológico que guiará las acciones determinadas para cada fase. La segunda parte describe la metodología para desarrollar el proceso de elaboración de los “Planes y Presupuestos Pro-Equidad de Género”. Y por último, en los anexos se incluyen los instrumentos técnicos para el desarrollo del proceso.

Fuentes:

- Comité para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres del Consejo de Europa, citado en la "Guía metodológica para la evaluación del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las intervenciones de los Fondos Estructurales". Instituto de la Mujer. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Guía para Elaborar Planes Locales de Igualdad. FEMP (2007).
- Conceptos extraídos de la Declaración de Pekín, Pág. 16. Serie documentos. Instituto de la Mujer. MTAS. Madrid 1996.
- Emakunde. III Plan de Acción Positiva para las Mujeres en la CAE. Enfoque de género en las políticas públicas. <http://www.emakunde.es>.
- CAD (1998). Directrices y Guía de conceptos del CAD sobre la igualdad entre mujeres y hombres. SECIPI. Ministerio de Asuntos Exteriores.
- COMISIÓN EUROPEA (1998). 100 Palabras para la igualdad. Glosario de términos relativos a la igualdad entre mujeres y hombres. Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales.

CAPÍTULO III:

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Roxana Volio y Ada Zambrano

Consultoras especialistas en temas de género y desarrollo



CAPÍTULO III. EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Por Roxana Volio y Ada Zambrano

INTRODUCCIÓN.

No cabe duda de que las administraciones públicas pueden jugar un papel fundamental en la creación de oportunidades para las mujeres, en la promoción de sus derechos humanos y, en esa medida, en contribuir a crear sociedades más justas e igualitarias. Las características de la administración, su capacidad para actuar en el ámbito operacional y estratégico; su poder de coacción; su autoridad o capacidad de imponer su voluntad; su condición de bisagra entre los mandatos y recomendaciones internacionales a favor de la igualdad y las instituciones públicas y entre éstas y la ciudadanía, son aspectos que facilitan mucho esta tarea. La administración pública es, pues, un actor privilegiado para crear las condiciones de equidad que permitirían a las mujeres, acceder a la igualdad de oportunidades, una igualdad de la que actualmente carecen en todas las sociedades del planeta.

A pesar de ello, existe una brecha importante entre el consenso teórico y la práctica política administrativa a favor de la igualdad. En otros términos, existe una gran distancia entre la expresión de intenciones del *discurso* político y la *voluntad* política que se requiere para que ese discurso se lleve a la práctica. Es probable que hoy en día, ningún político o funcionario público se atreva a negar la importancia de crear oportuni-

des para las mujeres o su derecho a la igualdad, sin embargo, no es de extrañar que esas mismas personas puedan convivir con profundas formas de desigualdad hacia las mujeres o, lo que es peor, contribuyan a crearlas poniendo obstáculos –evidentes o sutiles, conscientes o no– a medidas destinadas a cambiar la cultura tradicional que mantiene y recrea las jerarquías de género, las desiguales relaciones de poder entre hombres y mujeres.

Estos aspectos, vinculados al principio de igualdad entre mujeres y hombres y la capacidad de las administraciones de promoverlo u obstaculizarlo, sólo pueden ser develados si las actuaciones públicas (políticas, programas y proyectos) son sometidas a diversas formas de control y fiscalización, es decir, si son evaluadas de forma continua y oportuna.

Esto, que podría ser sencillo tratándose de otro tipo de organización, no lo es en la administración pública por diversas razones, pero la más importante de ellas quizás sea la de una cultura institucional poco acostumbrada, e incluso reacia, a este tipo de revisiones. Aunado a ello, tampoco se cuenta con procedimientos y herramientas metodológicas que faciliten esta tarea sobre todo, cuando se trata de políticas de carácter social. Éstas suelen implicar pactos y negociaciones con diversos actores políticos y sociales que

POLÍTICAS Y ACCIONES DE GÉNERO. MATERIALES DE FORMACIÓN

hacen que sus objetivos sean más amplios y menos claros sus fines, de allí que resulte más compleja su evaluación.

En este capítulo subrayamos la importancia de que el gobierno y sus instituciones incorporen la evaluación como una herramienta de aprendizaje –más que de control- que permite que afloren la riqueza y matices que toda acción pública puede

tener e insistimos en que estas evaluaciones deben ser participativas y deben incorporar la perspectiva de equidad de género. De este modo, el gobierno y la ciudadanía sabrán hasta que punto las políticas contribuyen o limitan las oportunidades para las mujeres y la construcción de sociedades más equitativas, igualitarias y democráticas.

PRIMERA PARTE.

Marco referencial: políticas públicas y equidad de género.

1. Políticas Públicas y Equidad de Género.

Este apartado repasa, brevemente, algunos conceptos básicos para entender lo que son las políticas públicas y por qué es sustantivo que su formulación se haga desde la perspectiva de equidad de género. El tema, tratado a profundidad en otro cuaderno de esta serie, sirve, en este caso, como punto de partida para analizar conceptos y procedimientos relacionados con la evaluación de políticas públicas para la igualdad que es el tema central de este tercer cuaderno de debate.

Por consiguiente, la primera cuestión que debemos abordar es el concepto de políticas públicas y luego, qué aspectos específicos las definen como **políticas para la equidad*** y la igualdad entre mujeres y hombres.

Cuando revisamos las distintas definiciones sobre políticas públicas que a todas ellas: decisión, acción/inacción, procesos, prioridades, programas, autoridad, poder político, contenidos, orientación, resultados, territorialidad.

Todos estos términos nos permiten construir una definición sobre el significado del concepto: una política pública concreta una decisión gubernamental sobre qué hacer (o qué no hacer) para resolver un problema, una realidad social específica o una necesidad. Es, en primer lugar, un pro-

ceso que concreta una decisión que permite al gobierno y sus instituciones, definir prioridades y cursos de acción. En este sentido, las políticas públicas tienen un elemento de coacción puesto que quienes las definen disponen de autoridad para imponerlas a la colectividad y son esas autoridades las que en general, definen lo que resulta prioritario para el país, la colectividad o el territorio sobre el cual aplicarán o ejecutarán la política definida. En este sentido, la legitimidad de las políticas públicas viene dada, básicamente, por las autoridades gubernamentales⁴³. En cuanto a lo que los especialistas nos ofrecen, encontramos algunos términos que son comunes.

Una política pública requiere que sus contenidos sean claramente explicitados de manera que no haya lugar a dudas, a interpretaciones interesadas o que tergiversen sus contenidos. Esto es especialmente importante, sobre todo, cuando se trata de políticas públicas elaboradas utilizando la categoría de equidad de género, es decir, políticas que evitan la neutralidad que muchas veces se les supone. La tendencia generalizada en la administración pública⁴⁴ –como tendremos ocasión de profundizar más adelante– es la de obviar el impacto diferenciado que las políticas pueden tener en las mujeres y los hombres. Por ello, cuánto más claramente se definan sus contenidos, menor probabilidad de que su aplicación se esconda en la neutralidad. Tales contenidos suelen expresarse en forma de leyes, decretos, declaraciones o planes, programas, proyectos y presupuestos, una de las formas más evidentes de concreción de las políticas públicas.

Las políticas públicas pueden derivarse tanto de realidades concretas y previamente diagnosticadas por el gobierno, o pueden ser inducidas por meca-

⁴³ Aunque es deseable –y a veces sucede– que en su definición y ejecución también participe la sociedad civil y otros actores sociales.

⁴⁴ Esta tendencia no es exclusiva de la Administración Pública, también las organizaciones no gubernamentales, los organismos de cooperación internacional y los movimientos sociales adolecen del mismo mal.

nismos internacionales que, a su vez, han constatado situaciones problemáticas de desigualdad o que requieren la intervención del Estado. Tal es el caso, por ejemplo, de la normativa que contienen los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio. Éstos orientan la definición de políticas públicas específicas que contribuyan a paliar los efectos de la pobreza en cada país y en los grupos de población y sectores que acusan los mayores impactos de este problema, las mujeres, entre ellos.

Diseñar políticas públicas implica un ejercicio de priorización para invertir recursos, generalmente escasos, en la solución de un problema o el impulso de medidas para mejorar las condiciones de vida de las personas. Esto quiere decir que, además de una inversión de recursos (técnicos, humanos, financieros o legales) las políticas deben llevarse a la práctica y su ejecución producir unos efectos, unos resultados, un impacto específico sobre la situación para la que fueron creadas.

Si bien en la definición de las políticas públicas y sus contenidos pueden intervenir distintos actores sociales, las políticas públicas *“son producto del sistema político y principalmente del Estado [...] la política es pública porque se convierte en un producto del Estado”* (García, 2008). Sobre este aspecto volveremos más adelante, cuando repasemos el importantísimo rol que han jugado las feministas y el movimiento de mujeres en la definición de las políticas públicas para la equidad y la igualdad entre mujeres y hombres.

Un último aspecto que merece ser resaltado, y sin el cual este breve repaso quedaría incompleto, es que “las políticas públicas no son neutrales sino que reflejan, a la vez que potencian, un modelo de sociedad patriarcal [...] aunque ese modelo resulte implícito y no se reconozca su existencia” (Pazos, 2008) que se manifiesta a través de distintas instituciones sociales, económicas, políticas, educativas, religiosas y familiares; crea un discurso y una ideología y refuerza las identidades de género, la subordinación de las mujeres y la desigualdad.

2. La equidad de Género en las Políticas Públicas.

Los esfuerzos por incorporar a las mujeres como sujetas de derechos y de políticas públicas tienen una larga historia⁴⁵. En este proceso han intervenido distintos actores, muchos de ellos con enorme peso político, mediático e, incluso, moral y ético. Mencionemos, para citar ejemplos, al Sistema de Naciones Unidas, sus agencias, mecanismos e instrumentos⁴⁶; la Unión Europea y los movimientos políticos feminista y de mujeres alrededor del mundo⁴⁷. La pregunta que debemos hacernos es: ¿por qué los avances en materia de igualdad entre mujeres y hombres no son proporcionales a los esfuerzos y a la inversión de recursos realizados a lo largo de varios siglos?, ¿qué factores hacen que la igualdad real⁴⁸ haya avanza-

⁴⁵ Véanse: Moser, 1991; López, 2000; García, 2008, Volio, 2008.

⁴⁶ En este sentido, cabe mencionar, como mecanismos privilegiados, las Cumbres Mundiales y Conferencias Internacionales realizadas por este organismo desde su creación.

⁴⁷ Su influencia ha sido fundamental para que las Cumbres Mundiales y Conferencias Internacionales de Naciones hayan alcanzado el grado de precisión conceptual y compromiso político que se plasma en las Plataformas de Acción y otros documentos aprobados por estos eventos internacionales. Su influencia también se hizo notar con la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer - CEDAW y su Protocolo Facultativo.

⁴⁸ Es preciso hacer una distinción entre igualdad formal e igualdad real. La igualdad formal es aquella que el estado garantiza y plasma en la constitución política y otros instrumentos según la cual, hombres y mujeres son iguales ante la ley; la igualdad real es la que verdaderamente se puede constatar, la que realmente ocurre y que no necesariamente coincide con lo que establecen los marcos constitucionales de cada Estado.

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

do tan lentamente, tanto que aún hoy se pueden detectar viejas y nuevas formas de discriminación, viejas y nuevas formas de desigualdad en las que las mujeres son las principales protagonistas?, ¿acaso no se han diseñado leyes, adoptado medidas de acción positiva, impulsado políticas públicas para la igualdad?, si esto ha sido así, entonces ¿por qué, a pesar de las leyes, las medidas y las políticas, seguimos detectando importantes fuentes de inequidad y desigualdad?

Para responder a estas preguntas hay que hacer varias precisiones. En primer lugar, no siempre hay correspondencia entre el discurso internacional y la velocidad de respuesta de gobiernos que tienen fecha de caducidad. Así, puede ocurrir que un gobierno adopte el Plan de Acción que resulta de una Cumbre Internacional a la cual otorga prioridad, pero no alcance a poner en marcha políticas o medidas que se derivan de esos compromisos. Un nuevo gobierno puede no otorgar el mismo nivel de prioridad a los acuerdos adoptados o puede no tener el mismo grado de conciencia sobre la desigualdad e inequidad de las mujeres y, por tanto, menor compromiso.

En segundo lugar, concretar un problema o una recomendación en una política pública pasa por las personas, las y los funcionarios de las instancias públicas que tienen que diseñar esa medida y ponerla en marcha. Algunas investigadoras afirman que la lentitud de esos procesos expresa, de algún modo, la protección de los propios intereses de género de los funcionarios públicos o de los tomadores de decisión. Aunque la ceguera de género no es privativa de los hombres, si son ellos la mayoría de los funcionarios públicos que toman decisiones y son ellos, también, los que ven perjudicados, en mayor medida, los

privilegios de género que les concede el sistema patriarcal. De allí que, pueden expresar un interés formal por la igualdad, pero no lo transforman en hechos, en medidas para la igualdad real.

En tercer lugar, muchos funcionarios y algunas funcionarias públicas no entienden y, a veces, se resisten a entender, la importancia que reviste, para el desarrollo de un país, de un sector económico o de una área geográfica, la incorporación de las mujeres en el desarrollo y la adopción de enfoques teóricos, metodológicos y políticos que consideren el desigual impacto que tienen, en hombres y mujeres, las acciones de desarrollo. En otros términos, no entienden o se resisten a entender las implicaciones que tiene la dimensión de género en la ejecución de planes, programas, proyectos y políticas públicas.

Esta dificultad se ve reforzada, entre otras cosas, por la inercia de los modelos de planificación propios de la administración pública. Uno de esos modelos es la planificación sectorial que obvia un hecho real: que las mujeres se mueven a través de diversos sectores, pueden estar en el sector económico productivo de manera formal o informal y, al mismo tiempo, están en el sector reproductivo, tanto si se trata de la reproducción social de la familia y la sociedad como si se trata de la reproducción biológica. Esto, como mínimo, ya supone diferencias en las demandas sobre el tiempo de las mujeres en relación con el de los hombres, pero también supone diferencias en cuanto a oportunidades e ingresos.

La planificación sectorial, además, establece jerarquías de prioridades entre proyectos considerados activos económicos y los considerados pasivos o de bienestar⁴⁹. Los hombres suelen estar

⁴⁹ Son activos económicos todos los proyectos o programas que, de acuerdo con la planificación tradicional, generan riqueza, por ejemplo, inversiones en infraestructura, finanzas, proyectos agropecuarios a gran escala o nuevas tecnologías. Pasivos económicos o gastos son todos aquellos proyectos o programas dedicados al bienestar: salud, educación, vivienda, deportes, cultura o todos aquellos dedicados a financiar medidas de compensación social.

asociados a los primeros, es decir, a los sectores y proyectos que generan riqueza y las mujeres a los segundos, a programas y proyectos cuyas inversiones son conceptualizadas como gastos. Este hecho puede influir en la prioridad que se concede a determinado tipo de políticas y a su formulación a partir de la equidad de género, es decir, incorporando el análisis sobre el impacto diferenciado de las mismas en hombres y mujeres y en las relaciones entre ellos.

3. La equidad de género: elemento sustantivo en la formulación y ejecución de políticas públicas para la igualdad.

Formular políticas públicas tomando la equidad de género como punto de partida es, sin embargo, fundamental para los procesos de desarrollo que promueven los gobiernos y que se reflejan, entre otras cosas, en las políticas públicas que diseñan e implementan. El fracaso de muchos proyectos o los limitados alcances de ciertas políticas sobre las condiciones de vida de las mujeres pueden tener explicación en la ausencia de criterios de equidad de género durante su formulación e implementación.

Para formular políticas públicas que promuevan la igualdad es preciso entender:

1. Que mujeres y hombres ocupan posiciones⁵⁰ distintas en la familia y en la sociedad;
2. Que la familia, la sociedad o comunidad otorga un valor desigual a lo que hacen las mujeres y a lo que hacen los hombres. Esta valoración, en general, es superior para las actividades masculinas;
3. Que las responsabilidades asignadas a las mujeres, sobre todo las que se refieren al ámbito

doméstico, imponen serias limitaciones a las oportunidades para su desarrollo.

La socialización diferenciada de hombres y mujeres impone a éstas **coacciones de género*** y diversas formas de opresión en la vida privada y en la pública.

Comprender estos aspectos y las implicaciones que tienen para las mujeres, para los hombres y para las relaciones entre ambos, contribuye a la formulación de políticas que eliminen los obstáculos y barreras que limitan o impiden el acceso a oportunidades para las mujeres. Sin embargo, esto no será posible si no se comprende, a su vez, la importancia que reviste la equidad en la formulación de políticas públicas para la igualdad. *“La equidad tiene como propósito último contribuir a lograr la igualdad [...] es lo que va a permitir dar trato diferente a quienes están en desventaja, para que tengan la posibilidad de lograr sus objetivos comunes en condiciones de igualdad frente a otras personas [...] supone trato diferencial a favor de quienes están en desventaja”* (García, 2008). La comprensión de este aspecto central de la igualdad hará que muchas de las políticas públicas estén orientadas a proponer, por ejemplo, medidas de acción positiva que corrijan inequidades que, de lo contrario, harán imposible la igualdad entre mujeres y hombres. La equidad crea las condiciones para la igualdad al dotar, a quién está en desventaja, de los medios y recursos que posibilitan la superación de tales obstáculos⁵¹.

4. Clasificación de las políticas públicas.

Las políticas públicas responden a problemas públicos, es decir, a problemas que afectan a toda la población o a una parte de la misma; a un sector de la economía o a varios. Quizás por ello, no

⁵⁰ Ver glosario para una definición de este concepto.

⁵¹ Véanse: FACIO, 1999 (pp. 31-38); LAGARDE, 1996 (pp. 205-235); GARCÍA, 2008 (pp. 27-38)

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

resulte tan sencillo clasificar las políticas públicas sobre todo, si además consideramos que éstas han sido las respuestas de un gobierno dado, en un momento o coyuntura política, social y económica particular. Los problemas públicos a los cuales las políticas intentan responder tienen, al menos, cuatro importantes características (Valdivieso, 2007):

Interdependencia: en la medida en que un problema puede llegar a producir, relacionarse o afectar a problemas de otras áreas o sectores o, de manera especial, a ciertos grupos, como las mujeres. Esto es especialmente importante a la hora de definir el modo en que los problemas deben ser abordados y, sobre todo, los contenidos de las políticas;

Subjetividad: aunque muchos de los problemas que abordan las políticas pueden ser objetivos y medibles, la subjetividad se refiere a la interpretación de la información que puede hacer quién analiza las características de los problemas. En materia de políticas públicas para la igualdad, este aspecto es central puesto que con mucha frecuencia, quienes analizan los problemas de los que derivarán las políticas, omiten considerar el impacto que éstos pueden llegar a tener en las mujeres y en las relaciones de género entre éstas y los hombres. La ceguera de género representa una forma de subjetividad;

Artificialidad: los problemas públicos son construcciones sociales, es decir, producto de juicios de seres humanos y su forma de percibir una situación dada que conceptualizan como problemática. En otros términos, los problemas públicos no son estados naturales de la sociedad, sino resultado de la interacción entre seres humanos y sus percepciones, de allí la importancia que revisite su conceptualización y la incorporación de las mujeres en ese proceso pues, de no ser así, tal

conceptualización será producto de la interacción entre hombres que son los que, por lo general, ostentan los cargos públicos;

Dinámica: los problemas públicos son tan dinámicos como la misma realidad social, política, económica y cultural que los genera. Una política pública puede responder a un problema determinado durante un período o etapa del mismo y puede quedar obsoleta incluso, sin que el problema haya sido resuelto o porque el mismo va adquiriendo distintas formas y matices.

Estos cuatro aspectos están presentes, de un modo u otro, en la clasificación de las políticas públicas que pueden ser estatales y por ello, que trascienden a los gobiernos o gubernamentales (planes, presupuestos, decretos, disposiciones ministeriales, etc.). Pueden ser, además, sectoriales o globales, locales o regionales, regulatorias, distributivas o redistributivas o bien, políticas compensatorias, focalizadas o generativas según sea la finalidad de tales políticas (Ferri, 2007; García, 2008).

5. Condiciones de las políticas públicas con perspectiva de equidad de género.

Las políticas públicas deben tener, como mínimo⁵²:

Un **contenido**, es decir, las políticas deben explicitar los resultados o productos que pretenden conseguir (*outcomes*). Mejorar las condiciones⁵³ económicas, la autonomía y la posición social de las mujeres, así como la democracia en la familia, son resultados que deben quedar claramente explicitados;

Un **programa** que se expresa como un marco amplio a través del cual las autoridades explican

⁵² Basado en: Jaime Ferri Durá, 2007.

⁵³ Ver glosario para una definición del concepto “condición de género”.

las intenciones más generales de la política y del que se desprenden y articulan las acciones. En este caso, una de las intenciones que debe quedar expresada con total claridad es la que se refiere al impacto que la política tendrá sobre las condiciones de equidad e igualdad entre mujeres y hombres;

Una *orientación normativa* que expresa las finalidades y preferencias que los decisores no pueden dejar de asumir de manera consciente o no, en forma voluntaria o bajo el peso de determinadas circunstancias. Este aspecto es fundamental para el diseño de políticas públicas para la equidad y la igualdad pues existe una amplia normativa internacional y nacional a seguir, como la que se deriva de Naciones Unidas⁵⁴ y de las constituciones políticas de cada país, entre otras;

Un *factor de coerción* por el que los actores gubernamentales y, en general, la actividad pública, tienen legitimidad y autoridad para imponer modos de pensar y de actuar en relación, en este caso, con las políticas públicas (Ferri, 2007). Si las autoridades públicas tienen poder para definir contenidos, programas y orientaciones normativas de las políticas, resulta fundamental los grados de conciencia que éstas puedan llegar a tener sobre la desigualdad de las mujeres y la necesidad de implementar acciones para la equidad y la igualdad;

Una *competencia social* que consiste en identificar al público destinatario de la acción gubernamental: individuos, grupos, instituciones o sectores específicos. Aunque generalmente dejadas al margen, las mujeres deben ser identificadas como público destinatario de todas las políticas públicas, cuyos ejecutores, además, deben incorporar-

las en todo el proceso de planificación de las mismas.

Dicho lo anterior, es importante señalar que la mayoría de las políticas públicas no suelen diseñarse desde la perspectiva de equidad de género, ya se trate de políticas estatales, gubernamentales o municipales, generales o sectoriales, focalizadas, distributivas o redistributivas. En otros términos, quienes formulan políticas públicas no toman en cuenta los roles diferenciados de hombres y mujeres y, por tanto, tampoco las implicaciones y los impactos diferenciados de las políticas en unos y otras. Muchas veces, incluso, ni siquiera aquellas políticas dirigidas explícitamente a las mujeres o a resolver alguno de sus problemas, consideran las diferencias culturales entre hombres y mujeres y sus implicaciones en la vida de éstas. De este modo, no es de extrañar que las políticas muchas veces perjudican, más que benefician, a las mujeres.

En América Latina, aunque muchos Estados son teóricamente laicos, en la práctica es muy alto el grado de influencia que todavía tiene la iglesia católica en las decisiones que éstos toman. Esta influencia se hace notar en muchas de las políticas públicas que reproducen imaginarios sociales tradicionales que refuerzan roles y estereotipos con relación a mujeres y hombres⁵⁵. No es de extrañar que muchas de esas políticas refuercen los roles de las mujeres como madres, cuidadoras y guardianas del hogar lo que para ellas supone una gran inversión emocional y de tiempo, la recarga en las labores domésticas y extra domésticas y limitaciones en el desarrollo de sus capacidades⁵⁶. Esto, en una política destinada a comba-

⁵⁴ Un elemento de orientación normativa fundamental es la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer conocida como CEDAW, por sus siglas en inglés.

⁵⁵ Un ejemplo de esta influencia lo constituyen las políticas relativas a la salud sexual y reproductiva de las mujeres que han limitado el derecho de decisión de las mujeres en temas como el control de la natalidad.

⁵⁶ Para ampliar sobre el concepto de capacidades véanse: Sen, 2000; Nussbaum, 2002.

tir la pobreza, por ejemplo, es de suma importancia puesto que, no considerar éstas y otras implicaciones, aleja a las mujeres de oportunidades para formarse, para ganar dinero y superarse y, de este modo, alejarse de la pobreza.

6. Las políticas para la igualdad en América Latina.

Este apartado no estaría completo sin una breve referencia a lo que han sido las políticas públicas para la igualdad en América Latina, en el entendido de que ya el segundo cuaderno de debate hace una revisión más amplia sobre el particular y conscientes de que se trata de una apreciación general que no obvia las diferencias en cuanto a avances, en materia de políticas públicas para la igualdad, experimentados en algunos países de la región.

Hay tres aspectos que, en relación con América Latina, queremos subrayar por su importancia posterior en materia de evaluación de políticas públicas: el primero se refiere a la débil incorporación de la categoría de equidad género en el quehacer de la administración pública latinoamericana; el segundo se relaciona con el carácter sectorial de la igualdad y el tercero hace alusión a la despolitización de la categoría de género por parte de la administración pública.

En primer lugar, nos referimos a la distancia que existe entre el discurso y la práctica de la equidad y la igualdad en la región. Aunque los países latinoamericanos, prácticamente sin excepción, en teoría apoyan el discurso de la igualdad (de ello dan cuenta desde las constituciones de cada país hasta los documentos derivados de los eventos internacionales convocados por Naciones Unidas de las últimas décadas) en la práctica los avances han sido muy débiles o, en otros términos, no son proporcionales ni a los esfuerzos impulsados

internacionalmente por parte de organismos internacionales, del movimiento feminista y del movimiento de mujeres, ni a los recursos humanos, materiales y financieros invertidos. Los débiles avances expresan múltiples y variadas formas de misoginia institucional y evidentes o sutiles formas de resistencia por parte de quienes conforman el andamiaje institucional de los distintos países. Así, la incorporación de la categoría de género como parte constitutiva de planes, programas, proyectos y políticas es, aún muy débil en la mayoría de los países de la región. En otros términos, el *mainstreaming* de género no ha llegado a consolidarse como estrategia de intervención para la igualdad.

En segundo lugar, las políticas públicas para la igualdad son más evidentes en los sectores sociales que en los sectores económicos, financieros o políticos y las medidas adoptadas –en forma de políticas o leyes, por ejemplo– están más en línea con lo que en el discurso del desarrollo se conoce como Mujeres en el Desarrollo que con la propuesta de Género en el Desarrollo esto, en otros términos, quiere decir que muchas de las políticas no parten del análisis de las relaciones de poder entre mujeres y hombres, y la manera en que éstas influyen en las oportunidades de desarrollo de las mujeres, y además obvian la responsabilidad que puedan tener los hombres en el condicionamiento socio político, económico laboral, educativo y social de los distintos grupos de mujeres. Uno de los casos más evidentes es el que tiene relación con la salud sexual y reproductiva. La mayoría de las políticas y los programas, incluidos, por ejemplo, los relacionados con el embarazo de adolescentes, están dirigidos a las mujeres sin considerar el rol fundamental de los hombres como progenitores y el grado de poder y decisión sobre los cuerpos de las mujeres que la posición jerárquica patriarcal les concede a ellos. Las mujeres, como ampliamente documentan muchos estudios en la

región, quedan fuera de las políticas y los programas económicos, agrícolas, políticos o financieros. Aún hoy, en la región, hay partidos políticos que se resisten a la aplicación de medidas de acción positiva, como las cuotas, para potenciar la participación equitativa de las mujeres en la vida política de los países.

En tercer lugar, los movimientos feminista y de mujeres en América Latina han venido insistiendo en la despolitización que ha sufrido la categoría de género como resultado de su reducción a un proceso técnico, es decir, su uso como herramienta metodológica, pero vaciada de sus contenidos teóricos, personales y políticos. De este modo, las instituciones públicas y el personal que en ellas trabaja, creen que con mencionar el término “género” en un programa, en un proyecto o en una política, es suficiente para mostrar su compromiso con la igualdad. La mayoría de los funcionarios públicos –y algunas funcionarias– se resisten a abordar con seriedad esta propuesta teórica, política, personal y metodológica de la planificación para el desarrollo y por lo tanto, a participar en procesos formativos y de concientización que desarrollen capacidades para analizar las implicaciones políticas y personales de la equidad de género como instrumento para la planificación en su trabajo institucional.

Sumado a lo anterior, existe otra serie de problemas en la administración pública como los que, por ejemplo, se mencionan en un interesante documento de la Comisión Económica para

América Latina y El Caribe - CEPAL sobre políticas públicas en donde Pedro Medellín, su autor, resume lo que ocurre en Bolivia, Colombia, Venezuela y Perú, que bien puede aplicarse al resto de los países latinoamericanos: “*una observación desprevenida [...] revela como rasgos característicos la resistencia institucional a la planeación y la evaluación de políticas públicas; la desconexión entre los procesos de planeación y los de presupuestación; la existencia de rígidos sistemas de control que obstaculizan la acción del aparato gubernamental; la excesiva concentración del poder y la usurpación de funciones en unas determinadas entidades y organismos públicos; la inestabilidad en los altos cargos ministeriales, que se expresa en una inestabilidad de las políticas públicas (cada vez que cambia un ministro, cambian las políticas); y finalmente, la tendencia a elaborar agendas públicas en función de los deseos de quien gobierna. Todo en el contexto de una precariedad política evidente y una informalidad institucional generalizada*” (Medellín, 2004).

Todo esto ocurre, además, en una región marcada profundamente por la pobreza y la desigualdad, con altos niveles de corrupción política y económica, y con sistemas democráticos en construcción que todavía muestran importantes debilidades en la consolidación de un Estado que responda con coherencia a la filosofía del gobierno para todos y todas. Ante esta realidad, las mujeres, marcadas fuertemente por sus roles de género, terminan soportando enormes cargas de trabajo y responsabilidades e incluso supliendo la acción estatal y gubernamental.

SEGUNDA PARTE.

Evaluación de políticas públicas desde la perspectiva de equidad de género.

Este capítulo revisa las cuestiones principales relacionadas con la evaluación de las políticas públicas desde la perspectiva de equidad de género. Ofrece información relevante sobre los aspectos más importantes que deben ser considerados al evaluar las políticas e insiste en la importancia de hacerlo desde una perspectiva que considera el impacto diferenciado de las mismas en las mujeres y en las relaciones de género. Explica la importancia de utilizar metodologías que fomenten la participación de las y los receptores o grupos meta de las políticas en la evaluación de las mismas, e insiste en que las evaluaciones, lejos de ser un mecanismo punitivo, son una oportunidad para el aprendizaje y el empoderamiento.

1. Género y evaluación.

“Hay tres preguntas que no podemos dejar de hacernos en la vida: ¿por qué?, ¿para qué?, ¿para quién?”

(José Saramago)

1.1. ¿Qué significa evaluar?

Preguntar, en eso consiste, básicamente, una evaluación. Podríamos decir que esa es su definición mínima. Preguntamos para saber, para entender, para profundizar, para medir las percepciones que tienen las personas involucradas sobre, en este caso, las políticas diseñadas para resolver un problema, una situación desventajosa o problemática o una realidad dada.

Evaluar significa revisar, valorar, medir, sopesar los resultados de una política a partir de los objetivos que ésta se proponía, de la estrategia diseñada para conseguir esos objetivos y de los logros o resultados alcanzados. A través de las evaluaciones, comparamos dos momentos de una realidad o un problema: el que encontramos en el momento en que formulamos la política y al que se llega después de un período de tiempo determinado, aquél que se establece como el que necesariamente debe transcurrir antes de proceder a realizar un ejercicio evaluativo.

Una evaluación es, además, un proceso de aprendizaje y de control que orienta a las autoridades públicas sobre la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, el impacto y la viabilidad de las políticas diseñadas e implementadas. Sobre estos aspectos volveremos más adelante.

Aunque, como esperamos dejar demostrado, las evaluaciones son clave para mejorar la gestión de un gobierno en lo que a políticas públicas se refiere, no es práctica común en la gestión pública de América Latina. En otros términos, no está institucionalizada una cultura de la evaluación en la mayoría de los gobiernos de la región, aspecto que retomaremos en el capítulo III, cuando nos refiramos a los esfuerzos para implementar la transversalidad de género realizados en Centroamérica por los mecanismos institucionales para la igualdad y la casi generalizada inexistencia de evaluaciones que den cuenta de los resultados y el impacto de estos esfuerzos.

Las evaluaciones, como cualquier otro aspecto de la planificación pública, pueden ser realizadas desde la perspectiva de equidad de género o sin considerar este enfoque. En los casos en que los gobiernos deciden llevar a cabo evaluaciones de las políticas públicas, este ejercicio se realiza, casi siempre, sin considerar esta perspectiva. Como ya hemos mencionado en el capítulo anterior, muchos funcionarios públicos –y algunas funcionarias– con-

sideran que las políticas son neutras y que, aún diseñadas partiendo de lo masculino como paradigma de lo humano, las mujeres, en tanto humanas, también acabarán beneficiándose de sus resultados. La práctica ha demostrado que esto no es necesariamente cierto, más bien al contrario.

Dicho lo anterior, es importante que quede claro que la evaluación meticulosa de las intervenciones públicas *debe* formar parte integral del proceso de toma de decisiones en materia de políticas públicas, sobre todo porque constituyen los mecanismos idóneos a disposición de un país para mejorar la posición y la condición de las mujeres y los gobiernos deberían estar cada vez más conscientes de este aspecto.

1.2. *¿Por qué evaluar desde la equidad de género?*

Evaluar es la única manera que tenemos de constatar si las políticas públicas, a través de sus planes, programas y proyectos, han contribuido, efectivamente, a potenciar la equidad y desarticular la desigualdad entre hombres y mujeres. Esto supone, en primer lugar, la existencia previa de políticas que se han propuesto la equidad y la igualdad como objetivos y que, en consecuencia, han diseñado una propuesta de implementación en la que estos objetivos se reflejan transversalmente.

¿Qué ocurre con políticas que no han sido diseñadas para desarticular la desigualdad o que no se formularon desde la perspectiva de equidad de género?, ¿se pueden evaluar utilizando esta categoría?. Es una interesante pregunta pero de difícil respuesta. Algunas veces los Términos de Referencia⁵⁷ que convocan una evaluación de políticas públicas, aún si éstas no fueron diseñadas desde esta perspectiva, sugieren hacerla utilizan-

do la categoría de equidad de género para verificar hasta que punto dichas políticas contribuyeron a crear relaciones igualitarias entre mujeres y hombres. Entonces es cuando los equipos de evaluación diseñan instrumentos que recojan resultados en este sentido. Lo que ocurre, la mayor parte de las veces, es que el ejercicio evaluativo lo único que alcanza a hacer es constatar que las políticas no fueron diseñadas incorporando la equidad y la igualdad y, por tanto, los resultados o no se dan o, si se dan, son de dudoso impacto y, desde luego, no son fruto de una acción planificada o deliberada. Muchas veces, más bien, lo que se llega a verificar es el efecto negativo de una política sobre la igualdad o su limitación para afectar las múltiples desigualdades que enfrentan las mujeres, algunas políticas, incluso, las profundizan. Es el caso, por ejemplo, de políticas públicas que no cuestionan la división sexual del trabajo y los roles de hombres y mujeres en la reproducción de la vida doméstica. Cuando esto ocurre, las políticas, que se asumen neutras, terminan reforzando divisiones y roles que limitan extraordinariamente las oportunidades para las mujeres y, en esta medida, refuerzan la desigualdad.

Sin embargo, esta moneda tiene dos caras por lo que, aún si no fueron diseñadas desde la perspectiva de equidad de género, su evaluación puede servir para *“identificar los sesgos de género de las políticas, así llamados porque consisten en ofrecer un trato preferente a los hombres mientras se descuidan las situaciones que afectan a las mujeres”* (Pazos, 2008). También sirve para identificar y eliminar todas las actuaciones que siguen potenciando los roles diferenciados de género desde los que se origina la desigualdad, por ejemplo, en las políticas educativas, en las de salud, en las que asignan los presupuestos públicos u orientan las

⁵⁷ Por Términos de Referencia (TDR) entendemos las directrices que orientan el diseño de una evaluación y que generalmente son propuestos por quien la contrata o solicita.

prioridades en el empleo. “Avanzar hacia la igualdad supone desterrar los mecanismos de exclusión a cualquier nivel, desde los hechos a las mentalidades” (Pazos, 2008) y, para hacerlo, son imprescindibles las evaluaciones. Por eso, aunque una política pública no haya sido diseñada desde la perspectiva de equidad de género, sostenemos que puede ser válida su evaluación desde este enfoque.

Cabe señalar, por último, que las evaluaciones, si bien tienen un componente de investigación, van mucho más allá pues de lo que se trata es de emitir un juicio de valor sobre aquello que se está evaluando (en este caso, una política pública diseñada desde la perspectiva de equidad de género) de hacer participar a las partes interesadas y de utilizar sus resultados. Ese juicio de valor “tiene que producirse a la vista de una información determinada tanto más válida y fiable cuanto más riguroso y sistemático haya sido el procedimiento de recogida y análisis [de la información]” (Alvira, 2002).

1.3. ¿Existe un método para evaluar desde la perspectiva de equidad de género?

Responderemos a esta pregunta diciendo que sí, que existen métodos y procedimientos para medir hasta que punto una política pública está contribuyendo o contribuyó a promover el desarrollo integral de las mujeres y a la creación y ampliación de oportunidades para ellas. En otros términos, a promover el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres a través de acciones combinadas que consideren las diferencias entre diversos grupos de mujeres y por lo tanto sus problemáticas particulares en un mismo tema, sector o territorio. No está de más, sin embargo, recordar que la mayoría de las evaluaciones se conforman con añadir el “ingrediente” de género, como si se tra-

tara sólo de una cuestión técnica o metodológica y no de una categoría de análisis de la realidad que también tiene una dimensión teórica, una personal y una política⁵⁸ como ya hemos mencionado, derivado de una práctica de despolitización de este enfoque en la planificación institucional. La categoría de equidad de género, asumida sólo como una herramienta técnica o metodológica, se vacía de contenidos y pierde una buena parte de su potencial analítico y transformador.

A continuación repasaremos las cuestiones que son fundamentales para que una evaluación incorpore la equidad de género como propuesta analítica de la realidad social, cultural, económica y política:

PRIMERO:

Debe quedar claro que, para que las evaluaciones puedan dar los resultados esperados –no sólo en cuanto al aspecto particular o sectorial que persigue (educación, salud, económico-productivo, agrícola o jurídico, entre otros), sino también en términos de alcances en materia de equidad e igualdad- es importante definir, previamente y con toda claridad, qué tipo de información es la que estamos buscando a través de un ejercicio de valoración desde la equidad de género. En otros términos, es necesario definir:

Qué es lo que se va a evaluar, es decir, determinar cuáles serán los objetivos de la evaluación y, por tanto, qué tipo de preguntas y procedimientos metodológicos son recomendables. Así, no se trata de evaluar sólo en el aspecto sectorial que persigue la política pública en cuestión, sino también los cambios en la condición y la posición de las mujeres, por ejemplo, se debe indagar si las políticas se orientan a crear un modelo de sociedad igualitario, si cuestionan el desigual reparto del trabajo doméstico o si se tomaron medidas para llevar la igualdad al ámbito privado;

⁵⁸ Véase: VOLIO, 2008, especialmente el segundo capítulo, para ampliar sobre las cuatro dimensiones de la categoría de género.

Por qué evaluamos y por qué seleccionamos esos aspectos y no otros;

Para qué, qué utilidad va a tener esa información, qué respuestas puede brindarnos. Nos servirá, entre otras cosas, para entender hasta qué punto la política tuvo impacto en las condiciones de equidad, en la posición de las mujeres y en las relaciones de género entre éstas y los hombres;

Cuánto, en este caso se trata de definir el tiempo que tomará el ejercicio evaluativo. Obviamente, en este caso, depende mucho de las respuestas a otras de las preguntas aquí anotadas, por ejemplo, lo que vamos a evaluar, dónde y cuántos recursos tenemos a disposición;

Dónde, es decir, en qué ámbitos o espacios (geográficos, institucionales, etc.) vamos a desarrollar la evaluación recordando que las mujeres están sometidas a coacciones de género, en ciertos países y en ciertas regiones, que dificultan su movilidad fuera de sus comunidades e incluso, de sus hogares;

Cómo, qué procedimiento metodológico (riguroso, sistemático y multidisciplinar) y que herramientas elegimos para desarrollar la evaluación. Hacemos hincapié en la necesidad de utilizar procedimientos metodológicos que deliberadamente promuevan la participación de las mujeres para que sus voces también sean escuchadas;

Cuándo, esto se refiere, por lo menos, a dos cuestiones: en qué momento del proceso de desarrollo de la política vamos a practicar la evaluación (¿a medio término?, ¿al final?, ¿un tiempo después de finalizada la aplicación de la política?) y luego, ¿en qué período o momento del año vamos a evaluar?. El cuándo debe estar vinculado al calendario de los(as) receptores(as) de las políticas, es decir, considerar las épocas o momentos del año en que podamos asegurar su participación;

Con quiénes, el abanico de posibilidades, en este caso, es amplio: la entidad ejecutora de la política y de sus programas y proyectos, las y los

destinatarios o grupos meta, otras instancias gubernamentales y no gubernamentales involucradas; organismos de cooperación internacional implicados, etc. Puesto que suele suceder lo contrario, insistiremos, en este punto, en la necesidad de hacer esfuerzos deliberados para que las mujeres participen en todo el proceso evaluativo;

Con qué recursos, es decir, cuántos recursos técnicos y financieros vamos a necesitar para llevar a cabo la evaluación y esto está en estrecha relación con las respuestas a muchas de las anteriores preguntas.

Todo esto, además, debe ser definido tomando en cuenta el tipo de estructura política que tiene el país cuyas políticas públicas están siendo evaluadas pues *“existe una marcada diferencia en los procesos de estructuración de las políticas públicas entre los países con sólidas estructuras políticas e instituciones regidas por la formalidad y los países con estructuras frágiles e instituciones arbitradas por la informalidad”* (Medellín, 2004). Para el proceso de evaluación y, sobre todo, para delimitar sus objetivos y alcances, es importante tener claro que las políticas públicas *“no son variables independientes que puedan ser explicadas de manera ajena al conjunto de factores políticos e institucionales en los que se estructuran. Las políticas públicas hay que examinarlas desde el régimen político y el gobierno [que las impulsa] porque marca los límites y las posibilidades de los procesos de estructuración de las mismas [...] De este modo, cuando se planifica una evaluación, es importante considerar el modo en que se medirá la acción gubernamental puesto que los gobiernos constituyen un factor clave no sólo porque definen las prioridades, también porque, a través de las políticas públicas “conducen (o buscan conducir) a las sociedades y los Estados a una situación preestablecida”* (Medellín, 2004).

En este sentido, y en términos de políticas públicas para la equidad y la igualdad, una evaluación ten-

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

dría que considerar, entre otras cosas, los compromisos que el Estado ha adoptado, por ejemplo, en foros internacionales y las acciones que los gobiernos deciden impulsar para llevarlas a la práctica. Dicho de otro modo, medir la coherencia entre los compromisos adoptados formalmente y el modo en el que se decide llevar a la práctica esos compromisos en términos de cantidad de políticas adoptadas, contenidos de las mismas, congruencia de los programas y proyectos derivados de éstas y estrategia diseñada para su implementación e impacto.

En este contexto, es de particular importancia considerar, en la evaluación de las políticas públicas, el lugar que ocupan los “mecanismos para la igualdad” de cada país sean estos: institutos, secretarías, ministerios u oficinas dentro de un área, ministerio o sector. Este hecho, ya en sí, es importante. En la lógica de la organización gubernamental, no es lo mismo tener un ministerio para la igualdad, con voz y voto en el Consejo de Ministros, que tener una oficina o un instituto sin representación en los órganos superiores de toma de decisión. También será importante valorar la importancia que el gobierno le otorga y el nivel de autoridad que pueda tener frente a otras instancias gubernamentales, como los ministerios. Entre otras cosas, esto puede medirse considerando no sólo su lugar en la estructura gubernamental, sino también el monto de recursos que el gobierno le asigna para desarrollar sus funciones y, por tanto, los alcances de sus actividades. Volveremos sobre este aspecto en el capítulo III de este cuaderno.

SEGUNDO:

Puesto que las evaluaciones son una forma de investigación (aunque van mucho más allá que éstas pues, entre otras cosas, deben emitir un jui-

cio o valoración), diremos que hay, al menos, dos formas de abordar, teórica y metodológicamente, una evaluación externa⁵⁹:

Aquella en que, quienes evalúan se distancian del objeto evaluado como requisito imprescindible para mantener la objetividad (corriente que se basa en el modelo de investigación positivista);

Las evaluaciones basadas en el modelo de Investigación-Acción-Participativa (IAP)⁶⁰.

Durante muchos años, la práctica de la investigación se sustentó, casi de manera exclusiva, en la investigación positivista basada en el método científico propio de las ciencias naturales. Este método, entre otras cosas, buscaba leyes y principios que pudieran ser generalizados y, para ello, era preciso aplicar cuestionarios cerrados, escalas de control y de valoración y técnicas estadísticas de análisis de datos cuantitativos, todo ello con el propósito de confirmar hipótesis y hacer generalizaciones. Es decir, aplicar técnicas de recolección de información que garantizaran la fiabilidad de los datos y su exacta medición. En este tipo de investigación es importante garantizar la objetividad y evitar el relativismo y, para ello, es condición necesaria la separación entre el sujeto que investiga y el objeto a ser investigado. Generalmente, “cuando este tipo de investigación se aplica al área social, el objeto de investigación no tiene participación activa en el proceso ni en los resultados y sólo puede llegar a conocer las conclusiones” (Loginow, sf).

Este modelo de investigación aplicado a las evaluaciones implicaría:

- La constitución de un equipo de evaluación que comparta los principios del modelo positivista de investigación;
- La definición de procedimientos de recolección de información centrados en la recopilación de

⁶⁰ Este aspecto será ampliado en el punto N° 8 de este capítulo que se refiere a evaluaciones con métodos cualitativos y cuantitativos.

⁶¹ De acuerdo con el modelo propuesto, básicamente por Paulo Freire.

datos cuantitativos más que cualitativos como una forma de garantizar la objetividad;

- Establecer una clara distancia entre el equipo evaluador y el equipo ejecutor de las políticas públicas y los equipos de los programas y proyectos a que éstas dieron lugar;
- La consulta a la población objeto de las políticas, generalmente conceptualizada como “beneficiarios”, a través de cuestionarios o entrevistas cerradas;
- Compartir los resultados de la evaluación con la instancia que la contrató y no necesariamente con el equipo o equipos que ejecutaron la política.
- El equipo evaluador puede considerar –aunque no necesariamente– que las evaluaciones son neutras en términos de género porque las políticas también lo son.

Este tipo de evaluaciones suele generar resistencias en quienes serán evaluados pues la percepción o el ambiente que se genera es el de un equipo evaluador que va (además de tras los logros) tras los errores más que de los aspectos que puedan explicar las razones por las que una política pudo no haber dado los resultados esperados. Para explicarlo en otros términos, este tipo de evaluaciones refuerzan el carácter punitivo que se suele atribuir a las evaluaciones.

Tal como ya indicamos, existe otro modelo desde el cual se pueden abordar las evaluaciones de las políticas públicas⁶¹ basado en la investigación-acción-participativa. Este modelo cuestiona la capacidad del método científico para explicar los fenómenos que acontecen en la realidad social pues ésta desborda la capacidad explicativa de

dicho método. También cuestiona el criterio de objetividad central en la metodología de investigación positivista: *“no hay ni habrá jamás un observador puro (está siempre unido a una praxis transformadora); ni conocimiento absoluto [...] pues todo conocimiento, para un observador, es a la vez subjetivo [...], al remitir a su propia organización interior (cerebral, intelectual, cultural) y objetivo [...] al remitir al mundo exterior. Podemos entrever que jamás hay que buscar al objeto excluyendo al sujeto... que es en la praxis donde hay que buscar el conocimiento”* (Gabarrón y Hernández, 1994).

Por razones epistemológicas y ético políticas, para el modelo de investigación-acción-participativa, no puede existir esa separación entre el sujeto que investiga y el objeto estudiado, tal como plantea la teoría tradicional del conocimiento. Básicamente porque la conciencia de quien investiga forma parte de la realidad que está investigando y porque ésta misma realidad, al interactuar con él/ella, le transforma.

En términos concretos, este modelo de investigación en las evaluaciones de políticas públicas implicaría:

- La constitución de un equipo de evaluación que comparta los principios del modelo de investigación-acción-participativa⁶²;
- La utilización de procedimientos de recolección de información que combinan información cuantitativa con información de carácter cualitativo a la que se concede gran importancia;
- La utilización de metodologías y herramientas de recolección de información que privilegian

⁶¹ Estos dos modelos de evaluación se aplican, además, a planes, programas y proyectos.

⁶² Esto, que parece obvio, no siempre sucede y, cuando quienes conforman el equipo de evaluación no comparten los principios del modelo de investigación, suelen presentarse contradicciones y conflictos que pueden llegar a entorpecer el proceso evaluativo. Pongamos, como ejemplo, el caso de una política pública implementada con recursos de la cooperación internacional. El equipo de evaluación puede constituirse con evaluadores sugeridos por el organismo internacional y por otros recomendados por el gobierno y las instituciones implicadas. Si quienes finalmente integran el equipo evaluador no comparten principios, visiones y metodologías, los problemas saldrán a flote tan pronto da comienzo la evaluación.

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

los grupos de discusión, las entrevistas y, en general, la participación de quienes fueron sujetos o destinatarios de la política pública;

- El equipo evaluador establece una dinámica de diálogo y discusión con el equipo ejecutor de las políticas públicas y los programas y proyectos a que éstas dieron lugar. En otros términos, el o los equipos ejecutores de las políticas son informantes clave en el proceso evaluador puesto que ellos/ellas, más que nadie, tendrán claros los logros y, sobre todo, las dificultades enfrentadas en el proceso de ejecución de las políticas y las razones de tales dificultades;
- Compartir los resultados de la evaluación con la instancia que la contrató, de manera particular, con el equipo o equipos que ejecutaron la política o políticas y con la población destinataria.
- Hay un mayor nivel de conciencia sobre la importancia de asumir la perspectiva de equidad de género como eje transversal del ejercicio evaluativo.

De esta manera, la evaluación resulta ser un proceso de conocimiento y aprendizaje que nutre de información a los organismos y personas implicadas en la ejecución de las políticas. Este tipo de evaluaciones generan menos resistencias y, en esa medida, permiten que las instituciones gubernamentales que las implementaron y, sobre todo, las personas encargadas de su ejecución directa, puedan escuchar con menos oposición o resistencias, las recomendaciones que resulten de la evaluación. En la práctica, y sobre todo en lo concerniente a la recogida y análisis de la información cuantitativa, ambos abordajes teórico metodológicos son necesarios y complementarios.

TERCERO:

Dos aspectos más deben ser tomados en cuenta cuando se evalúan políticas públicas desde la perspectiva de equidad de género: el *gender mainstreaming* y la *interseccionalidad*.

En cuanto al *gender mainstreaming*, la evaluación debería hacerse, como mínimo, tres preguntas. La primera se refiere al *diseño* de la política pública, es decir, si ésta fue elaborada utilizando la equidad de género como eje transversal; si los contenidos estaban claramente explicitados en este sentido; si el programa dejaba explícita la intención de generar impactos en las condiciones de vida de las mujeres; si aportaba a su desarrollo integral y al cumplimiento de sus derechos; si la orientación normativa recogía toda la información pertinente para sustentar la política en términos de equidad e igualdad; si las instituciones y actores públicos implicados tenían claridad política sobre la importancia de la igualdad para el desarrollo y el éxito de las políticas públicas; y si las mujeres se encontraban entre el público destinatario de esas políticas y los roles que éstas jugaron en la misma, en otros términos, si su grado de implicación y su participación fue activa y tendiente al empoderamiento.

La segunda pregunta tiene relación con la ejecución de la política y los resultados de la misma, es decir, el grado de correspondencia entre el diseño y las condiciones generadas para su implementación o, dicho de otro modo, cuáles fueron los apoyos brindados para crear condiciones a la transversalidad en los niveles político-normativo, técnico-programático y financiero.

La tercera pregunta está asociada al *impacto* en la equidad y la igualdad entre hombres y mujeres que consiguió la implementación de la política pública. Esta pregunta alude a los cambios sustantivos en los ámbitos culturales, políticos, económicos y sociales propiciados por una política y la manera en qué estos afectaron a las mujeres, a los hombres y a las relaciones entre ambos.

La evaluación también deberá preguntarse por la *interseccionalidad* o, en otros términos, preguntarse hasta qué punto, en la identificación de los problemas que dieron origen a la política pública,

fueron tomados en cuenta los distintos aspectos que intervienen en la construcción de las diversas identidades de mujeres y hombres. Éstos, como ya hemos advertido, pueden favorecer o dificultar la ejecución de una política y el aprovechamiento de la misma por parte, sobre todo, de las mujeres, mucho más condicionadas que los hombres por las coacciones o limitaciones impuestas por el género como manifestación de la cultura.

Aplicar el análisis interseccional en la identificación de problemas, en el diseño de las políticas y en su ejecución, permitirá identificar las formas de discriminación entrecruzadas que tienen que ver con la pobreza, el género, la diversidad étnico-cultural, el estado civil, la edad, el color de la piel, la religión⁶³, la preferencia sexual y el lugar de nacimiento⁶⁴, entre otras, que aunque vividas tanto por hombres y por mujeres, tienen implicaciones más restrictivas para éstas. La interseccionalidad, como enfoque, nos ayudará a “*entender la manera en que conjuntos diferentes de identidades influyen sobre el acceso que se pueda tener a derechos y oportunidades*” (AWID, 2004) por lo que resulta fundamental su incorporación como un aspecto a evaluar junto con el *gender mainstreaming*.

2. Distintos momentos en un proceso evaluativo.

Tradicionalmente, una evaluación era concebida como un ejercicio que, si se realizaba, se hacía al *final* del proceso de ejecución de una política pública respondiendo a una lógica lineal de plani-

ficación, es decir, la evaluación llegaba después de que se hubiese identificado el problema que dio origen a la política; después de que se hubiese puesto en marcha la intervención; después de finalizadas las actividades previstas.

Sin embargo, hoy día está claro que planificación, seguimiento y evaluación son procesos interrelacionados y entrelazados que caminan paralelamente (Alvira, 2002). Esto quiere decir que la evaluación resulta ser un proceso continuo que se da a lo largo de una política pública: desde su identificación, pasando por la ejecución de los programas, proyectos y actividades a las que da origen, hasta la finalización de las mismas.

Explicaremos, a continuación, lo que supone cada momento de las evaluaciones tomando en cuenta que siendo fundamental la perspectiva de equidad de género, de lo que se trata es de identificar, en cada momento del proceso, hasta que punto la política o políticas han brindado atención a las problemáticas de las mujeres o bien a la parcialidad con que se han contemplado sus necesidades, y por último si sus efectos se traducen en alguna modificación o transformación del modelo de sociedad patriarcal de la que emanan las jerarquías y las desigualdades de género.

2.1. La evaluación *ex ante*, diagnóstico o identificación.

El diseño de una política pública comienza siempre, como ya hemos indicado, por la identificación de un problema, una realidad conflictiva o

⁶³ Estamos hablando de la identificación de formas de discriminación entrecruzadas que tienen que ver con la religión, sobre todo cuando el hecho religioso pretende reforzar roles y estereotipos tradicionales en la familia y en las mujeres, es decir, la religión como fuente de coacciones de género hacia las mujeres, más evidentes en los fundamentalismos religiosos de toda denominación.

⁶⁴ En este caso nos referimos a las diferencias que puede imprimir en la biografía de cada persona, haber nacido en un lugar y no en otro, por ejemplo, no es lo mismo nacer pobre en un país pobre que hacerlo en un país dotado de políticas de bienestar y un sistema de apoyo ya instaurado. Tampoco se es pobre, del mismo modo, en África, en América Latina o en Europa y mucho menos si se es mujer.

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

algún aspecto de carácter económico, político, social, cultural o jurídico que requiere ser modificado o implementado. Esa realidad, que será objeto de la política, debe ser diagnosticada tan profunda y claramente como sea posible. De cuán profundo sea este diagnóstico, de cuánta información nos proporcione sobre la realidad y su diversidad, sobre las necesidades específicas de mujeres y hombres de todas las edades, sobre las manifestaciones de la cultura patriarcal y las coacciones de género, dependerá la exactitud y la calidad de la planificación posterior y, por supuesto, la calidad de los indicadores y los elementos que luego deberán ser retomados en el proceso evaluativo. A este momento previo de análisis y recopilación de datos cuantitativos e información cualitativa se conoce también como evaluación *ex ante* y de ella se derivarán, posteriormente, no sólo los contenidos de las políticas públicas, también la estrategia de intervención que requiere la implementación de las políticas y, por supuesto, la evaluación y sus indicadores que, en esta etapa del proceso, se llamarán *indicadores de base, basales o de partida*.

La evaluación *ex ante* suele ser realizada por un equipo externo en coordinación con las partes interesadas en el diseño y posterior ejecución de

la política y, dependiendo del modelo de investigación que se siga, se incorporará o no a la población destinataria de la o las políticas públicas.

2.2. La evaluación intermedia: el seguimiento y la evaluación de procesos

En la primera parte de este documento señalamos que las políticas públicas responden a problemas que tienen determinadas características: interdependencia, subjetividad, artificialidad y dinámica. Son precisamente estos aspectos lo que hacen necesario diseñar mecanismos de seguimiento al proceso de ejecución de las políticas públicas pues la realidad y la naturaleza de los problemas se van modificando como resultado de la misma dinámica social pero también (al menos es deseable) como consecuencia de la implementación de las políticas.

Las actividades de seguimiento al desarrollo de una política (llamadas también de monitoreo o control) son una forma de evaluación continua y, para ello, en el proceso de diseño de la política se deben identificar los momentos, procedimientos, métodos, instrumentos y herramientas que posibiliten dicho seguimiento. Los sistemas de indicadores de proceso son una de estas herramientas⁶⁵.

⁶⁵ Aunque existen distintos modelos de evaluación ya establecidos, es importante adaptarlos a cada realidad y verificar su utilidad para proporcionar la información que se busca obtener con el. Estos dos modelos de evaluación se aplican, además, a planes, programas y proyectos.

Esto, que parece obvio, no siempre sucede y, cuando quienes conforman el equipo de evaluación no comparten los principios del modelo de investigación, suelen presentarse contradicciones y conflictos que pueden llegar a entorpecer el proceso evaluativo. Pongamos, como ejemplo, el caso de una política pública implementada con recursos de la cooperación internacional. El equipo de evaluación puede constituirse con evaluadores sugeridos por el organismo internacional y por otros recomendados por el gobierno y las instituciones implicadas. Si quienes finalmente integran el equipo evaluador no comparten principios, visiones y metodologías, los problemas saldrán a flote tan pronto da comienzo la evaluación.

Estamos hablando de la identificación de formas de discriminación entrecruzadas que tienen que ver con la religión, sobre todo cuando el hecho religioso pretende reforzar roles y estereotipos tradicionales en la familia y en las mujeres, es decir, la religión como fuente de coacciones de género hacia las mujeres, más evidentes en los fundamentalismos religiosos de toda denominación.

En este caso nos referimos a las diferencias que puede imprimir en la biografía de cada persona, haber nacido en un lugar y no en otro, por ejemplo, no es lo mismo nacer pobre en un país pobre que hacerlo en un país dotado de políticas de bienestar y un sistema de apoyo ya instaurado. Tampoco se es pobre, del mismo modo, en África, en América Latina o en Europa y mucho menos si se es mujer.

En la etapa de ejecución de las políticas públicas se recomienda, además de actividades de seguimiento, la realización de una *evaluación intermedia* que permita una valoración de los avances en la aplicación de la política, su impacto, el grado en que se están consiguiendo las metas trazadas y las modificaciones que se requieran como resultado de los cambios en el entorno o los avances que ha propiciado la ejecución de la política. Esta evaluación intermedia permite ajustar, modificar, reorientar o bien, verificar que el diseño inicial de la política sigue siendo válido. El seguimiento y la evaluación intermedia son momentos privilegiados para constatar hasta qué punto pueden llegar a ser herramientas útiles para la gestión de las políticas y los programas y proyectos a que éstas dieron lugar.

Las actividades de seguimiento o monitoreo son evaluaciones permanentes que suelen ser internas o desarrolladas por los equipos o instancias que ejecutan las políticas (por lo que también se conocen como evaluaciones formativas) mientras que las evaluaciones intermedias generalmente son contratadas externamente y, de nuevo aquí, más o menos participativas dependiendo del enfoque adoptado por el equipo evaluador.

2.3. Evaluación final o ex post.

Una vez ejecutada la política pública, es recomendable la realización de una evaluación final que permita verificar el cumplimiento de los objetivos y resultados que se plantearon originalmente (o los que resultaron de la evaluación intermedia si ésta dio lugar a una modificación de los mismos), su pertinencia, eficiencia, eficacia, viabilidad e impacto. Este tipo de evaluaciones son, generalmente, externas y es recomendable que se basen en el modelo de investigación-acción-participativa.

Aunque no suelen practicarse, estas evaluaciones son imprescindibles para conocer hasta que

punto las acciones estatales, gubernamentales o municipales han logrado cumplir con sus compromisos o bien, han conseguido transformar la realidad que dio origen a la formulación de las políticas. Si las evaluaciones no se practican, los resultados no son sistematizados, el aprendizaje no se realiza y los cambios no se fijan en las instituciones, en los grupos o colectividades o bien, en la sociedad en su conjunto.

Si son imprescindibles para la valoración de programas y proyectos en distintos ámbitos y sectores de la realidad, lo son aún más para verificar hasta qué punto la ejecución de la o las políticas contribuyó a impulsar acciones de desarrollo integral y el avance en el cumplimiento de los derechos de las mujeres. Las políticas públicas diseñadas desde la perspectiva de equidad de género, están orientadas a transformar el modelo de sociedad patriarcal en el que vivimos. Estos cambios son difíciles de conseguir puesto que existen enormes resistencias políticas, económicas, culturales y sociales que presionan constantemente por mantener las acciones a favor de la igualdad para las mujeres en la marginalidad. Esto repercute en la baja consistencia propositiva e institucional de las políticas, su escasa permanencia temporal, y condiciona la presencia de las mujeres como protagonistas de las acciones adoptadas (Kusnir, 2000).

3. Componentes de una evaluación.

Parece existir consenso entre especialistas en evaluación sobre los componentes o criterios que deben ser considerados en una evaluación: pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y viabilidad. Agregaremos, en este caso, el criterio de equidad para valorar la congruencia de la política en términos de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. A continuación describiremos brevemente cada uno de estos seis criterios:

3.1. *Pertinencia.*

En este caso, la evaluación tratará de determinar si la política pública propuesta se adecuó a las prioridades, problemas o necesidades de los colectivos implicados en su puesta en marcha. Obviamente, verificará si fueron implicadas las mujeres y si fue recogida su visión particular sobre la realidad y la manera en que los problemas llegan a afectarlas. También se puede determinar si esa política respondió a distintas prioridades sectoriales o a compromisos asumidos por el gobierno derivados de foros internacionales, por ejemplo, los que devienen de la CEDAW, la IV Conferencia Mundial de la Mujer o de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En resumen, se trata de verificar la relación y coherencia entre la propuesta de intervención y la situación concreta que buscaba resolver.

3.2. *Eficiencia.*

Este criterio se incluye para valorar la relación costo/beneficio de un resultado, en otros términos, si la ejecución de la política permitió alcanzar resultados pero su costo fue muy alto, la evaluación deberá poner de manifiesto esta deficiencia. La evaluación, incluso, puede llegar a recomendar medios más eficientes para conseguir los mismos resultados o fines distintos a los previstos a los que se pueden reasignar los recursos pues permitirán alcanzar, de mejor manera, la finalidad última de la política pública objeto de la evaluación. Se trata, en última instancia, de relacionar los logros con los medios empleados para alcanzarlos.

3.3. *Eficacia.*

Eficacia o efectividad es el grado en que se alcanzan los objetivos de la política pública. Si el horizonte temporal de la política es de mediano o largo plazo, entonces se puede incluir, dentro de la eficacia, el criterio de sostenibilidad de los resultados obtenidos por la política cuya medición requiere de un margen de tiempo mucho más amplio. Algunos

(as) especialistas, sin embargo, prefieren hablar de viabilidad para referirse a la sostenibilidad y utilizarla como un criterio en sí misma y no asociado a la eficacia. En términos de equidad de género, es importante valorar hasta qué punto la política resulta (o resultó) eficaz para desmontar diversas formas de inequidad y desigualdad entre mujeres y hombres que propicia el sistema patriarcal.

3.4. *Impacto.*

El impacto, como criterio a utilizar en las evaluaciones, trata de determinar si la política produjo los efectos deseados en las personas, hogares e instituciones, según sea el caso, y si esos efectos son atribuibles a la intervención diseñada por ésta. Permite examinar las consecuencias en los destinatarios de las políticas, sean éstas positivas o negativas. Los impactos pueden ser de diversa naturaleza (económicos, políticos, de género (equidad e igualdad), ambientales, etc.) y pueden ocurrir en distintos plazos temporales. En la fase de diseño de las políticas, muchas veces se incluyen indicadores de impacto que luego son verificados durante las evaluaciones previstas (seguimiento, intermedias, finales).

3.5. *Viabilidad.*

Se refiere a la capacidad de permanencia en el tiempo de los efectos positivos provocados por una política pública y se centra en “*la valoración del proceso desencadenado por una intervención y en sus posibilidades de continuidad una vez finalizada la etapa de ejecución*” (Gómez y Sáinz, 1999), razón por la que, algunas veces, se habla también de sostenibilidad. No es sencillo valorar la viabilidad de una política pues hay factores que pueden influir en su capacidad de sostenerse en el tiempo (su viabilidad) como la necesidad de otras políticas adicionales de apoyo, aspectos institucionales o la demanda de una inversión financiera complementaria y sostenida durante cierto margen de tiempo. Esto es particularmente importante para el objetivo de la equidad y la igual-

dad, pues está sobradamente demostrada la capacidad del sistema patriarcal para reinventarse a si mismo, lo cual hace necesario identificar hasta dónde pueden sostenerse en el tiempo los cambios culturales de género provocados por la política y que se precisa para que ello sea así.

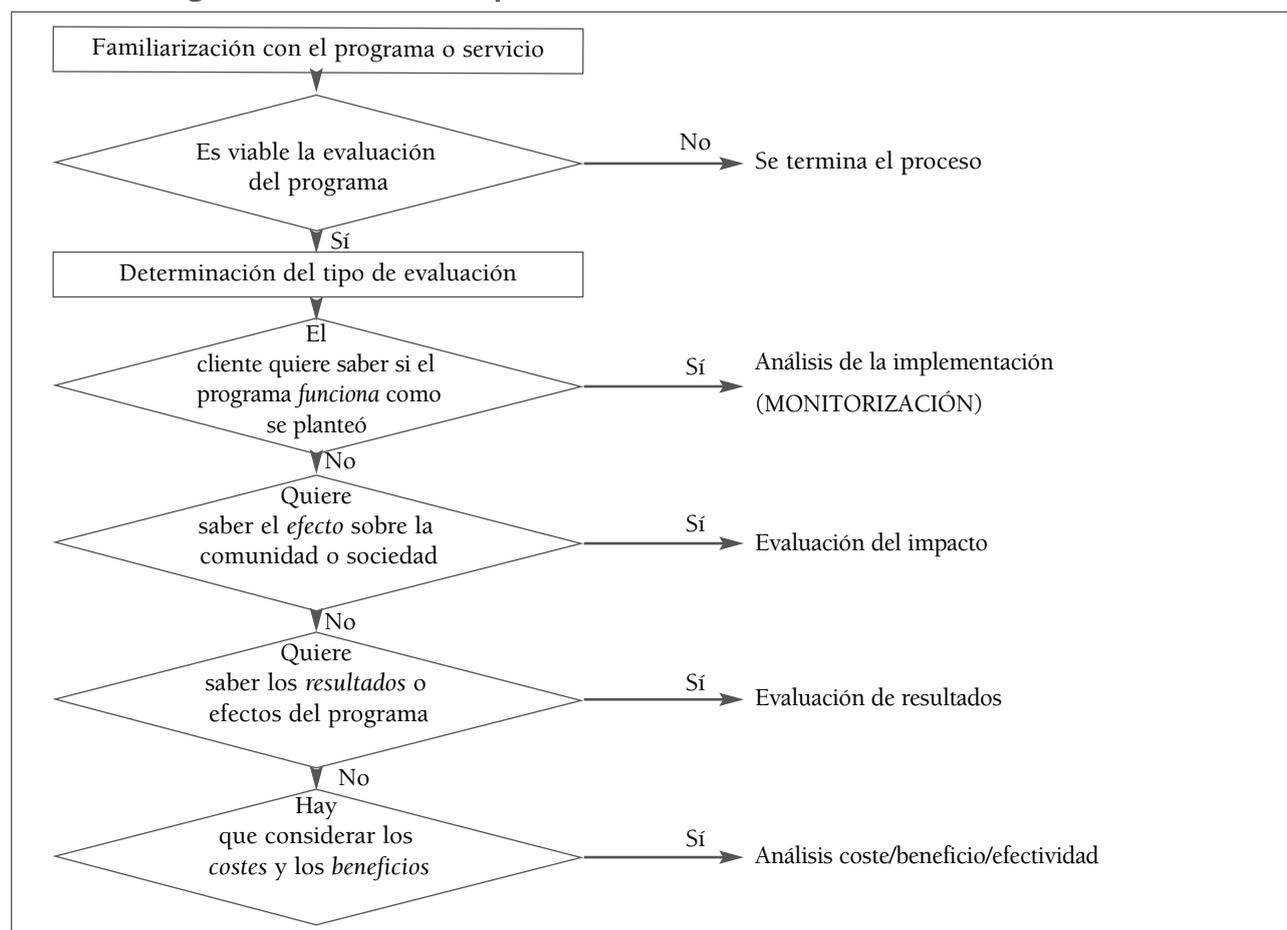
3.6. Equidad.

Aunque la equidad debe ser un eje transversal en sí mismo o, lo que es lo mismo, debe ser incorporado en los anteriores cinco componentes de una evaluación, no está demás señalar que en todo momento se debe verificar hasta qué punto la o las políticas incorporaron en todas las fases del diseño y eje-

cución a las mujeres, sus prioridades y necesidades y hasta qué punto tales políticas contribuyeron a desarticular las distintas manifestaciones de la cultura patriarcal que limitan el desarrollo y las oportunidades para las mujeres. Esta verificación no sólo pasa por las políticas objeto de la evaluación, también se debe incluir a las instituciones y equipos implicados en su ejecución.

En el siguiente esquema, su autor, Francisco Alvira, propone un procedimiento para delimitar los contenidos de una evaluación o, en otros términos, para decidir qué tipo de evaluación realizar a partir de los resultados que se esperan de ella.

Figura 4. Procedimiento para delimitar los contenidos de una evaluación.



4. Debates sobre los distintos modelos de evaluación y la posibilidad de aplicarlos desde la perspectiva de equidad de género.

Se entiende, como hemos venido señalando, que una política pública que incluye la perspectiva de equidad de género deberá valorar cual ha sido su contribución para: a) *visibilizar* a las mujeres como parte de la población destinataria de las acciones; b) *advertir* la existencia de situaciones de desigualdad entre hombres y mujeres que operan en detrimento de las mujeres; c) *analizar* cómo esa desigualdad es resultado de patrones culturales y prácticas institucionales que retroalimentan la postergación de las mujeres; d) *analizar*, también, las relaciones de poder / dominación entre hombres y mujeres, como una expresión de la desigualdad social, económica y política y como una categoría analítica y, e) *actuar* por una razón de justicia y equidad social (Ruiz y Barrig, 2000).

A la luz de estas cuestiones, presentamos una reseña de los cuatro principales enfoques utilizados para evaluar las políticas públicas en la región, y como éstos deberían incluir la perspectiva de equidad de género. Estos enfoques son: la evaluación de impacto, de efectos, por resultados y auditorías de género.

4.1. Las evaluaciones de impacto.

La evaluación de impacto -que debe incluir el análisis sobre el impacto de la política en la equidad de género- no es un mero ejercicio técnico. Su necesidad deriva, precisamente, de la visión patriarcal todavía prevaleciente en la gran mayoría de Estados de la región. Queremos decir, con esto, que el conjunto de las instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer normas no son neutrales sino que dan continuidad y potencian el modelo de sociedad patriarcal

utilizando, para ello, todas las políticas: sociales, económicas, educativas, legislativas de salud, pero, puesto que estos mecanismos no son explícitos, cuesta mucho develarlos. Sin embargo, esa misma capacidad de transmisión que tienen las políticas, cuando han sido formuladas y ejecutadas desde la equidad de género, permite demostrar cómo, a través de la ejecución de sus planes, programas y proyectos, se han superado diversas problemáticas de desigualdad para las mujeres y cómo repercute esto en un mejoramiento de la condición y posición de las mismas.

La evaluación de impacto es un tipo de evaluación sumatoria. El Banco Mundial define la evaluación de impacto como la medición de los cambios en el bienestar de las personas que pueden ser atribuidos a un programa o a una política específica. Su propósito general es determinar la efectividad de las políticas, programas o proyectos ejecutados. Al igual que otras técnicas de evaluación sumatoria, la evaluación de impacto se puede utilizar para determinar hasta que punto los resultados planificados fueron producidos o logrados y para mejorar otros proyectos o programas en ejecución o futuros.

Este tipo de evaluación, como cualquier otra, puede realizarse antes (*ex ante*) o después (*ex post*) de la ejecución de un programa o proyecto, se ubica entre las etapas de formulación en el ciclo del proyecto (definición de objetivos y diseño de productos) y el análisis de costos y beneficios. Este ejercicio permite realizar ajustes al diseño de una política en función de los objetivos formulados y, hacia el futuro, complementa el análisis de costos y beneficios mediante la construcción de indicadores de costo por unidad de impacto. Por su parte, la evaluación de impacto *ex-post* se ubica al final de la ejecución de una política pública, determinando el tipo de cambios en la población objetivo, su magnitud, y qué segmento de la población se

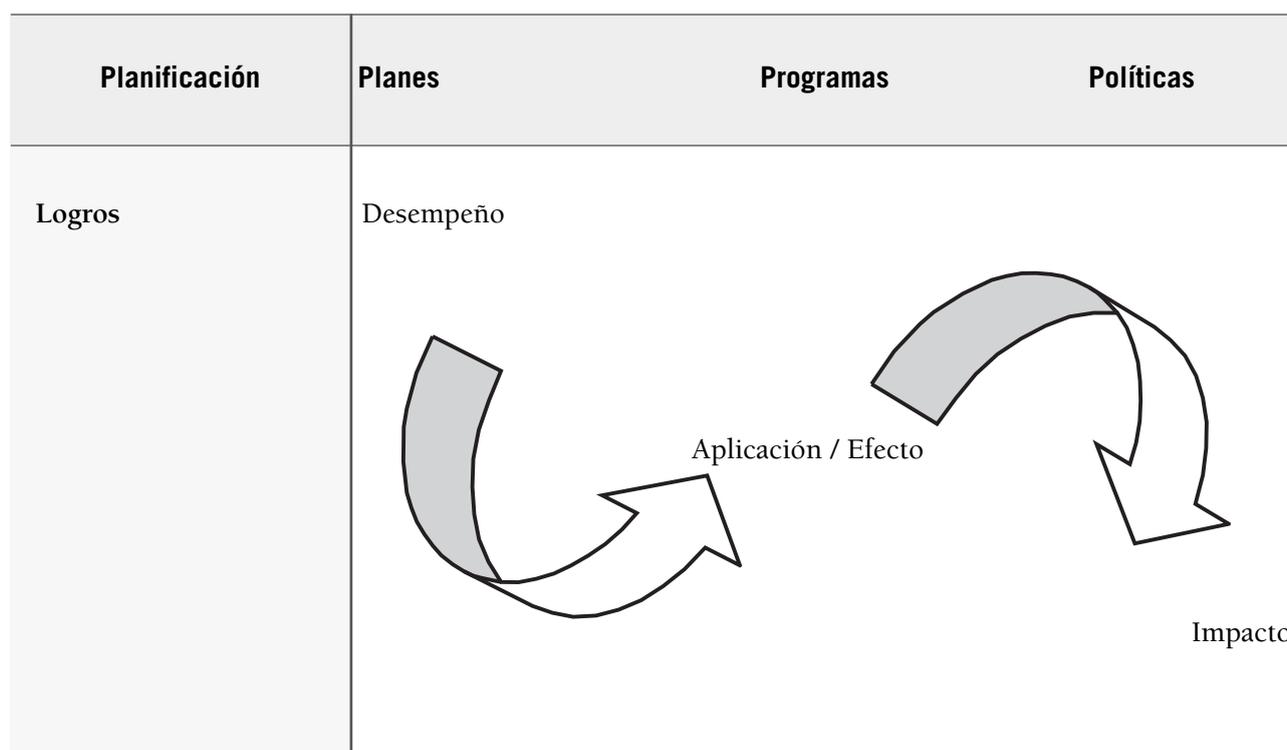
benefició, entre otros (Navarro, 2005). Para ser evaluables, los posibles impactos de los programas y proyectos públicos incluidos dentro de una política, deben tener un significado claro y ser operacionalizados a través de variables e indicadores que faciliten su valoración. Estas características tienen especial importancia en los programas de los sectores sociales y políticos, en donde se suelen definir los posibles efectos de las intervenciones a través de conceptos abstractos que pueden tener más de un significado, dependiendo de la perspectiva teórica y el contexto en que son utilizados.

La valoración del impacto de género en las políticas públicas es ineludible. Un impacto se considera positivo o negativo, sostenible o no sostenible, en función de quién lo valora (una

mujer, un hombre, un gobierno, un político, etc.) y de sus intereses (género, económicos, sociales, políticos, entre otros). Esto significa que la selección de los indicadores de impacto es relativa a cada grupo, por lo que requieren de un proceso participativo particular a cada situación, a cada política, a cada sector. La definición de los indicadores de impacto, contribuyen al fortalecimiento de las capacidades locales porque ayuda a los involucrados (as) a presentar sus percepciones, a analizar, negociar y tomar decisiones en conjunto.

El término impacto cubre un rango bastante amplio de consecuencias, por lo que muchas veces es más aconsejable considerar una “cadena de impactos”, de conexiones que se traslapan en los diferentes niveles de resultados.

Figura 5. Cadena de impactos.



Dos aspectos son fundamentales en la valoración del impacto: la observación e interpretación del entorno cambiante y de las consecuencias de la aplicación o no, de cierta acción o política.

Para simplificar la complejidad del entorno de las políticas, es pertinente establecer indicadores y, por ello, es importante mencionar que los indicadores de género muestran señales de cambio acerca de las relaciones de poder entre mujeres y hombres y, en consecuencia, proporcionan las evidencias de los cambios en las condiciones de equidad e igualdad entre hombres y mujeres.

4.2. La evaluación por resultados.

Uno de los principales componentes del modelo de gestión pública orientado por resultados es la evaluación de los efectos de las intervenciones, cuyo fin es proveer una valoración analítica de los resultados de las políticas, de la acción de las instituciones y de los programas públicos. Esta información reduce la incertidumbre del gobierno en el proceso de pre-inversión, inversión y operación de los planes, programas y proyectos a los que dan lugar las políticas públicas.

Un ejercicio de evaluación por resultados busca medir en forma sistémica, sobre una base de temporalidad continua, los resultados obtenidos por las principales unidades responsables, los departamentos y, en consecuencia, la gestión pública que desarrolla un determinado gobierno. La gestión orientada a los resultados es un abordaje que utiliza información exhaustiva para la formulación de políticas; involucra herramientas prácticas de planificación, gestión del riesgo, seguimiento y evaluación. La gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo, implica un cambio en el cual se pasa de un enfoque centrado en los aportes y resultados inmediatos ("¿Cuánto dinero obtendré? ¿Cuánto puedo gastar?") hacia un enfoque de desempeño y logro de resultados

concretos, con repercusiones a largo plazo ("¿qué puedo lograr con ese dinero?") (Banco Mundial, 2008).

Otra característica particular de la evaluación por resultados es que se basa en el enfoque de causa-efecto que conduce al cambio deseado, tomando como referencia la matriz de marco lógico de un programa o proyecto. Además, destaca la participación de todos lo(as) involucrado(a)s en el logro de los resultados y busca conocer la sinergia de las intervenciones en los diferentes niveles (impacto, efecto y producto). Privilegia conocer una cadena de cambios, desde los indicadores de producto -que miden los cambios inmediatos y dan cuenta de las metas planificadas- hasta los indicadores de impacto que miden los resultados finales y el grado de cumplimiento en los propósitos (FIDA/PREVAL, sf).

Al igual que otros tipos de evaluación, este ejercicio se realiza para conseguir nueva información, aprender de la experiencia y verificar hipótesis respecto a cómo funcionó cierto modelo teórico (la política pública diseñada) en la práctica. En general, la información que provee este tipo de evaluaciones, valora las intervenciones del Estado y mejora el proceso de toma de decisiones de inversión y contribuye a una asignación más eficiente y efectiva del gasto público. Además, genera una mayor responsabilidad y conciencia de los empleados públicos sobre los resultados que se deben producir, de allí que resulte un modelo muy útil para evaluar el grado en que una intervención pública contribuyó a ampliar derechos y oportunidades para las mujeres.

Este tipo de evaluación generalmente combina los métodos y técnicas utilizadas tanto por las evaluaciones de impacto y de efectos; su diferencia estriba en que se concentra en los resultados obtenidos en los diferentes niveles y, de este modo, es mucho más concreta.

4.3. La evaluación de los efectos⁶⁶.

La evaluación de los efectos examina las repercusiones o consecuencias que pueden atribuirse a la participación directa de los participantes en los programas o proyectos, busca explicar por qué ocurrieron (o no ocurrieron) los hechos y como podría incidir esta experiencia en la futura formulación de políticas públicas.

Estas evaluaciones incluyen diversos componentes típicos: a) el estudio del proceso, que examina el curso de las acciones específicas de un

programa; b) el estudio de los efectos, que representa la parte técnica más importante de la evaluación, y c) el estudio de costos y beneficios, que compara los costos de ofrecer el programa con los beneficios que generó en quienes participaron de él.

La planificación anticipada es indispensable para lograr una buena evaluación de los efectos, desde la perspectiva de equidad de género, y requiere tener en cuenta las consideraciones que aparecen en la Tabla 11.

Tabla 11. Consideraciones a tener en cuenta en la planificación anticipada.

Objetivos claros	Las preguntas de las evaluaciones deben determinarse anticipadamente, ser sencillas, medibles y deben considerar los diferentes sectores que intervienen en la política y utilizar, especialmente, variables e indicadores relacionados con los derechos de las mujeres.
Equipo profesional especializado	El o la evaluadora debe ser independiente del organismo o la institución a cargo del programa que se está evaluando y contar con formación y experiencia comprobada en el análisis de género.
Metodología detallada	Si bien es recomendable la utilización de cálculos experimentales, un grupo control es ideal para realizar comparaciones de los efectos. La metodología debe abordar la descripción de todos los pasos para realizar la evaluación e incluir el diseño de técnicas e instrumentos de recolección como el mencionado anteriormente. Aquí es muy importante abordar las problemáticas de manera diferenciada entre mujeres y hombres, y en cuanto a edades o estratos socio económicos.
Muestra: tamaño adecuado	La muestra debe ser suficientemente grande para detectar los efectos del programa pero plausible. Por otra parte, es importante evaluar los efectos del programa o proyecto en mujeres y hombres, los principales subgrupos de la población beneficiaria. Antes de ejecutar la evaluación, es necesario elaborar hipótesis de cambio para determinar los efectos mínimos que deban detectarse.
Datos de referencia	Es necesario contar con la mayor cantidad de información sistematizada de parte del programa o proyecto, para constituir el grupo de control adecuado y neutralizar los efectos de los criterios de selección del programa que sean factibles de observar.
Suficiente seguimiento	Los datos de seguimiento más importantes se refieren a valoraciones realizadas con anterioridad ya sea de manera interna o externa, y la descripción de las estrategias diseñadas por el programa o proyecto para dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas en las mismas.

⁶⁶ Adaptado de: Banco Mundial (2006).

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Múltiples componentes de la evaluación	La evaluación de los efectos no debe limitarse a detectar los efectos del programa, sino además examinar el proceso del programa, las razones de los resultados observados y la eficacia en función de los costos.
Los costos de la evaluación	Hay grandes diferencias en los costos de evaluar los efectos de los programas. Las características que incidirán en el costo total incluyen: la cantidad y el tipo de preguntas sobre políticas públicas que se pretende responder, la metodología, la extensión de la recopilación de nuevos datos, el tamaño y alcance del programa que se está evaluando y la capacidad del ámbito local.

4.4. Las auditorías de género.

La auditoría de género* es una modalidad de evaluación especializada para valorar las repercusiones de las políticas públicas, sus planes, programas y proyectos en materia de equidad de género. Incluye un análisis integral de la legislación, reglamentos, subsidios, impuestos y proyectos orientado a determinar los efectos que pueden provocar las políticas públicas en la condición y posición de las mujeres en una sociedad determinada. Parten del supuesto básico de que la política pública tiene un impacto distinto en los hombres y en las mujeres.

Una auditoría de género es tanto un mecanismo como una herramienta basada en una metodología participativa de promoción del aprendizaje institucional, sobre cómo incorporar las consideraciones de género de forma práctica y eficaz en el conjunto de las políticas públicas (OIT, 2005).

Se trata básicamente de una “revisión integral”, y se enmarca en la categoría de “revisiones a profundidad de la calidad”, lo que la distingue de las típicas “auditorías financieras”. Mediante este mecanismo, se examina si las prácticas internas y los sistemas de apoyo conexos orientados a la integración de las cuestiones de género, son eficaces y se refuerzan mutuamente y si son objeto de seguimiento. Basándose en la situación existente, el ejercicio evalúa las capacidades y la intención; las principales deficiencias y problemas que tiene un plan, programa o proyecto para crear derechos

y oportunidades iguales para las mujeres, y profundiza sobre hasta qué punto los factores externos influyen en la implementación de las políticas (Van den Berg, 2002).

En el caso de las políticas públicas, una auditoría de género refuerza la capacidad colectiva de las instituciones estatales para analizar sus actividades, desde la perspectiva de equidad de género, y determinar los aciertos y las deficiencias a la hora de promover la igualdad entre los hombres y las mujeres. Sirve para infundir un sentido de pertenencia institucional a las iniciativas en favor de la igualdad entre los sexos y agudiza el conocimiento y la conciencia de la institución en la materia, mediante un proceso de consolidación de equipos, intercambio de información y reflexión sobre la participación y el empoderamiento de las mujeres.

La auditoría de género suele funcionar como punto de partida para discutir preocupaciones sustantivas y orgánicas más amplias. Por ejemplo, salen a la luz varias cuestiones que van más allá del género, como la cultura institucional del trabajo en exceso; las jornadas prolongadas en la oficina; las exigencias en materia de tiempo; el “síndrome de la cortina de cuentas” (las personas sólo están en contacto con sus superiores y colegas según un criterio verticalista), y la falta de estructuras dinámicas de intercambio, aprendizaje y adaptación. La presencia de estas características en la cultura de una institución es particularmente desfavorable a la promoción de la igualdad

POLÍTICAS Y ACCIONES DE GÉNERO. MATERIALES DE FORMACIÓN

entre las mujeres y los hombres. Por ejemplo, las jornadas prolongadas en la oficina como un valor de la cultura institucional, pueden limitar las oportunidades de ascenso de las mujeres, mucho más atrapadas que los hombres en las tareas de cuidado de la familia y, por ello, con menos tiempo disponible. El problema –vale la pena aclararlo– no es el compromiso de las mujeres con las tareas de cuidado, sino la poca o ninguna impli-

cación de los hombres en este campo y la tímida acción estatal para cambiar las reglas del juego de la economía, que permitan la implicación de los hombres en la vida doméstica. Esta dificultad, evidente en el sector público de muchos países, se agudiza en el sector privado⁶⁷.

Generalmente, una auditoría de equidad de género conlleva los pasos que aparecen en la Tabla 12.

Tabla 12. pasos de una auditoría de equidad de género.

Revisión de los sustentos institucionales relacionados con la equidad de género	Se refiere a la revisión documental en los diferentes niveles ya sea el político normativo, el programático o financiero, e incluye: informes anuales, planes estratégicos, planes de acción, mandatos, documentos conceptuales, etc. Esto, con la finalidad de establecer si en el marco estratégico, conceptual y en la planificación de las acciones, han sido consideradas las dimensiones, variables e indicadores necesarios para dar cuenta de los avances y cambios en la condición y posición de las mujeres.
Análisis del perfil institucional	De acuerdo con Annet Lingen (1997), deben distinguirse ocho componentes relevantes en el análisis del perfil institucional: <ul style="list-style-type: none"> - Tipo y capacidad de la organización: cultura y estilo de trabajo con los que cuenta para abordar la perspectiva de equidad de género; - Política institucional de igualdad de derechos y oportunidades: lineamientos estratégicos institucionales para abordar la equidad de género de manera transversal; - Estrategia y acciones dirigidas a operativizar la política institucional para la igualdad: incorporación de los lineamientos para la equidad de género en los planes institucionales; - Estructura organizacional: procedimientos gerenciales y mecanismos para determinar si se crean oportunidades para las mujeres; - Recursos humanos: cantidad y calidad del personal a cargo de promover e impulsar las acciones de equidad de género; - Recursos financieros y físicos: prioridad asignada a las acciones y disponibilidad de fondos y recursos para su implementación; - Cultura organizacional: valores y actitudes que se promueven con relación a la equidad de género y los derechos de las mujeres; y - Vínculos y relaciones externas: tipo de relaciones utilizadas para retroalimentar las capacidades y experiencias dentro de la institución para aplicar la perspectiva de equidad de género.

⁶⁷ En algunos casos, esto también podría ser aplicado a algunas organizaciones sociales y no gubernamentales.

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Análisis de los planes, programas y proyectos	Referido al nivel técnico programático, conlleva el análisis detallado de los objetivos, estrategias y acciones vinculadas con el desarrollo de las mujeres; y su coherencia con la política pública específica. Interesa conocer como los resultados en los diferentes niveles están contribuyendo en la cadena de resultados a favor de las mujeres y de la igualdad entre ellas y los hombres.
Análisis del contexto con relación al empoderamiento de las mujeres en el país y sector	Busca identificar las limitaciones y oportunidades de la política y su institucionalización. Aspectos relevantes que se buscan son: <ul style="list-style-type: none"> - Actitud del gobierno frente a los derechos de las mujeres; - Cultura del sector con relación a la equidad de género; - Políticas afines que apoyan el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres, como: políticas de participación y descentralización; y - Oportunidades y limitaciones legislativas.
Identificación de lecciones aprendidas y buenas prácticas	Pretende sistematizar las acciones que por su éxito podrían volver a realizarse de la misma forma o bien, las acciones que por sus efectos negativos deberían modificarse para futuras intervenciones. Aquí, particularmente se busca establecer: la pertinencia de las acciones; la sensibilidad hacia los asuntos de equidad de género; el impacto en la posición de las mujeres; el impacto en sus condiciones de vida. De aquí se derivarán reorientaciones de las políticas, sus planes, programas y proyectos.

El seguimiento a las recomendaciones de una auditoría de género es fundamental y es importante que la institución en cuestión (ministerio, secretaria u oficina) asuma la auditoría como una actividad propia a la hora de fomentar, implementar y ampliar acciones futuras. Para ello, de nuevo, es ineludible la implicación de todas las partes que intervienen en el proceso.

5. Evaluación con métodos cuantitativos y cualitativos.

Ligado a los aspectos mencionados en el apartado anterior -aunque ya nos referimos a algunos de estos temas al principio de este capítulo- aquí repasaremos lo que significa utilizar métodos cualitativos y cuantitativos en una evaluación haciendo énfasis en los primeros por las dificultades que supone utilizar herramientas en las que entra a jugar, más que en ningún otro método, el aspecto

subjetivo de quienes intervienen en la evaluación. Esto no es así en los métodos cuantitativos, más ligados a técnicas y herramientas de medición estadística y matemática.

5.1. Evaluación con métodos cualitativos.

Un método para evaluar el impacto de una política sus programas y proyectos es considerado cualitativo cuando la causalidad entre el programa y el cambio experimentado por los destinatarios no se establece a partir solamente de conteos. Tal vez el rasgo más característico del método cualitativo de evaluación es que no utiliza evidencia sobre individuos que no recibieron los beneficios de un programa o proyecto, no trabaja con grupos control. Existe un gran debate epistemológico y metodológico respecto a la validez y precisión de los métodos cualitativos utilizados en las evaluaciones, sin embargo, en las últimas décadas ha aumentado su uso en evaluaciones de impacto.

El enfoque cualitativo en la evaluación, busca los modelos originales, las experimentaciones, las influencias, los gestos y estilos de la cultura institucional, los recursos humanos innovadores, los cambios en las personas y en las instituciones (López, 2000).

El método cualitativo más utilizado en evaluación de proyectos son los estudios de caso⁶⁸. Un estudio de caso es un estudio intensivo de un evento específico cuyo propósito, en evaluación, es examinar como las operaciones de un programa o proyecto (insumos y productos) generan efectos en lo(as) destinatarios. Los estudios de casos describen y definen a los destinatarios(as) del programa, examinan sus necesidades y determinan hasta qué punto éstas fueron satisfechas efectivamente por la intervención.

La unidad de evaluación del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), resalta que una verdadera comprensión de un programa o proyecto, requiere de la interacción del evaluador(a) con los involucrados para conocer qué piensan los destinatarios, y cuáles son sus percepciones acerca de sus necesidades y el impacto del programa. Con este propósito, en un estudio de caso se utilizan múltiples técnicas de recolección de información que van desde la observación participante, hasta el análisis de diversos documentos.

En este tipo de evaluación, se utilizan principalmente métodos de recolección de la información que permiten comprender el comportamiento humano en el entorno social, cultural, económico y político de una localidad. La información cualitativa proviene del trabajo de campo que realice el o la evaluadora. Es decir, la evaluadora debe permanecer en el lugar donde los cambios puedan ser observados, los (as) involucrados (as) puedan

ser entrevistados(as) y los documentos escritos puedan ser analizados.

Los métodos cualitativos agrupan fundamentalmente tres instrumentos de recolección de la información: observación directa, entrevistas y revisión de documentos. Los métodos de recolección contextuales son muy apropiados para abordar los efectos de distintas políticas en diferentes niveles y sectores.

En la Tabla 13 se describen las principales técnicas cualitativas utilizadas en cualquier proceso evaluativo.

A partir de los métodos cualitativos, la información se analiza generalmente utilizando la técnica de análisis de contenido, que consiste en la descripción, interpretación y análisis de los patrones observados en la información cualitativa, así como los mecanismos y relaciones de causalidad.

El análisis de contenido determina la presencia de ciertas palabras o conceptos dentro de textos o conjuntos de textos. Los equipos evaluadores cuantifican y analizan la presencia, significado y relaciones de esas palabras y conceptos, y luego generan inferencias respecto al mensaje presente en los textos. Se consideran como textos una amplia gama de fuentes de información: libros, ensayos, entrevistas, discusiones, periódicos, artículos, documentales históricos, discursos, conversaciones, información publicitaria, obras de teatro, conversaciones informales, o cualquier otra forma de comunicación.

Este análisis es especialmente importante en evaluación de impacto dado que ayuda a describir la apreciación de los (as) destinatarios (as) sobre el programa, y que significan para ellos/ellas los efectos generados por la intervención. Aunque la información recolectada a través de métodos con-

⁶⁸ Para ejemplos sobre estudios de caso véanse: Alonso, 1991; Peña, 1991; Zapata, 1991; Viola, 1999 (especialmente la tercera y quinta parte); Coller, 2000; Coupal, 1997; Zapata, et al, 2003.

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

<p>Tabla 13. Técnicas cualitativas utilizadas en cualquier proceso evaluativo.</p>	
<p>Entrevistas en Profundidad</p>	<p>Las entrevistas en profundidad (o cualitativas) implican hacer preguntas, escuchar y registrar las respuestas y, posteriormente, hacer otras preguntas que aclaren o amplíen un tema en particular. Las preguntas son abiertas y los entrevistados deben expresar sus percepciones con sus propias palabras. Las entrevistas en profundidad tienen la finalidad de comprender la opinión que tienen las (os) participantes acerca de un programa, su terminología y sus juicios. Existen tres enfoques básicos hacia las entrevistas en profundidad que se diferencian por la forma en la que se estructuran las preguntas para la entrevista: la entrevista conversacional informal; la semi estructurada; y la de desarrollo estandarizada. Cada enfoque tiene un propósito diferente y requiere preparación e instrumentos metodológicos diferentes.</p>
<p>Observación</p>	<p>El objetivo principal de la observación, en una evaluación, es obtener una descripción detallada de un programa o proyecto, lo que incluye las actividades del programa, las (los) participantes y el significado que le dan al programa. Involucra la identificación atenta y una descripción exacta de las interacciones y procesos humanos pertinentes. Existe una cantidad de variaciones en los métodos de observación. La diferencia fundamental entre ellos radica en la función que tiene el observador (a) de la evaluación, ya sea como participante en el programa, espectador o alguien entre ambos procesos. Los principales enfoques son: observación participante y observación directa. En el primer enfoque, el (la) evaluador(a) se convierte en un miembro de la comunidad o grupo en estudio. En la observación directa el evaluador es un observador externo.</p>
<p>Revisión Documental</p>	<p>Consiste en la recopilación y el análisis del material documental generado por un programa o proyecto como: leyes, regulaciones, contratos, correspondencia, memorandos y registros de rutina sobre los servicios y los clientes. Este tipo de documentos son una fuente útil de información acerca de las actividades y los procesos del programa, y pueden generar ideas para preguntas que se puedan llevar a la observación y a las entrevistas. Una ventaja importante de este método es que los documentos se generaron en el momento preciso en que sucedieron los hechos a los que se refieren. Por ende, tienen menos probabilidades de estar sujetos a falta o distorsión de memoria en comparación con los datos que se obtienen de una entrevista. Sin embargo, una gran desventaja es que pueden estar sujetos a sesgos relacionados con quién, en su momento, recopiló la información o elaboró el informe.</p>

Basado en COUPAL, Françoise, 2000.

textuales se puede expresar numéricamente, las técnicas estadísticas para determinar el impacto

pierden aplicabilidad cuando el método de evaluación es cualitativo (Coupal, 2000).

5.2. Evaluación con métodos cuantitativos.

El enfoque cuantitativo se centra en contabilizar el número de acciones realizadas y los resultados volcados en cifras. Este tipo de método forma parte de las técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales y a muchos ejercicios de valoración práctica, para medir el grado de cambio o modificación en una situación dada o en las personas.

Un elemento importante en esos métodos es la teoría del muestreo, que tiene como propósito establecer los pasos o procedimientos a través de los cuales sea posible hacer generalizaciones sobre una población⁶⁹ a partir de un subconjunto de la misma y con un grado mínimo de error. Para el caso de la evaluación de políticas públicas su propósito sería sacar conclusiones acerca de la población beneficiada (Padua, 1996).

Según J. Padua, existen dos condiciones importantes para la definición de una muestra que tiene como propósito obtener conclusiones: la primera hace referencia al hecho que la muestra sea lo suficientemente buena para permitirle al investigador(a) (evaluador/a) extraer conclusiones en cuanto a las relaciones entre variables; y la segunda, tiene que ver con la posibilidad de establecer generalizaciones; es decir inferencias válidas, con un grado de incertidumbre conocido.

Para este tipo de técnicas de investigación, aplicadas a la evaluación, existen dos grandes tipos de muestras: las probabilísticas y las no probabilísticas:

Muestras probabilísticas, en donde todos los miembros de una población tienen la misma posibilidad de ser escogidos, dentro de este tipo se incluyen: i) muestra simple al azar; ii) muestra sistemática; iii) muestra probabilística (proporcional y no proporcional); muestra por conglomerados.

Muestras no probabilísticas, la elección de los elementos no depende de la probabilidad, sino del proceso de toma de decisiones de una persona o grupo a cargo, las muestras se seleccionan por decisiones subjetivas y tienen el riesgo de ser sesgadas; dentro de esta categoría se cuentan: i) muestra casual; ii) muestra intencional; iii) muestra por cuotas.

Elegir un tipo de muestra depende de los objetivos y del tipo de evaluación que se esté realizando, lo que influye, a la vez, en la selección de las herramientas para la obtención de los datos a “medir”. Esto implica: seleccionar un instrumento de medición, aplicar el instrumento y preparar las mediciones obtenidas para que puedan analizarse correctamente (a esta actividad se le denomina codificación de los datos) (Hernández, 2001).

El cuestionario es el instrumento más utilizado para recolectar los datos. Consiste en un conjunto de preguntas, respecto a una o más variables a medir, que pueden ser “abiertas” o “cerradas”; cada clase de preguntas tiene sus ventajas y desventajas. Las preguntas cerradas son fáciles de codificar y preparar para el análisis y requieren de un menor esfuerzo de parte de las personas que responden, su principal desventaja es que limitan las respuestas a lo predeterminado y no siempre se captura lo que en realidad piensan las personas. Las preguntas abiertas son útiles cuando no se tiene información sobre las posibles respuestas, o cuando se desea profundizar en las opiniones de las personas, su mayor desventaja es que son difíciles de codificar, clasificar y analizar (Hernández, 2001).

Actualmente, la codificación y el análisis de los datos se hace de manera automatizada y, considerando el volumen de los mismos que una evaluación genera, se aplican distintas herramientas y estadísticas (razones, tasas, estadística por inferen-

⁶⁹ En este tipo de técnicas los elementos que constituyen una población no tienen que ser necesariamente individuos humanos; puede estar referida a naciones, grupos de edificios, animales, objetos físicos o elementos abstractos.

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

cia, etc.) generalmente integrados en programas de computación o “paquetes” estadísticos. Cada programa tiene su propio formato, instrumentos, instrucciones y características. Los más conocidos en la actualidad son: el Paquete Estadístico para las Ciencias Sociales (SPSS); el Minitab y el EPI INFO.

Los equipos de evaluación determinarán, en última instancia, qué tipo de instrumentos utilizar de acuerdo con las características de la evaluación, es decir, si ésta es fundamentalmente cualitativa o cuantitativa o si deberá utilizar una combinación de ambos métodos y, por tanto, de metodologías y herramientas.

6. Dimensiones e indicadores desde la perspectiva de equidad de género

Sea cualitativo, cuantitativo o, como es más usual, una combinación de ambos métodos, toda evaluación debe basarse en la verificación de un sistema de categorías, variables e indicadores definidos pre-

viamente, generalmente, en la fase de diseño de las políticas públicas. Revisaremos, en este apartado, los aspectos más relevantes relacionados con los indicadores.

6.1. Las variables relativas al género.

Las variables en la planificación, seguimiento y evaluación, corresponden a los grandes ámbitos o áreas seleccionadas para relacionar los indicadores de cambio de cada política, programa o proyecto, con su propia realidad. La variable adquiere relevancia cuando se aplica a un grupo de personas, por lo que es importante considerar en la evaluación de las políticas públicas, algunas dimensiones que, por su implicación en la vida de las mujeres, resultan trascendentales para la modificación de sus condiciones de desigualdad.

En la Tabla 14 se presentan, a manera de propuesta, cuatro de esas categorías de variables, que deberían estar presentes en cualquier proceso de evaluación.

Tabla 14. Categorías de variables de un proceso de evaluación.

Categoría	Variable	Indicadores (ejemplos)
Acceso y control de los recursos y beneficios	<ul style="list-style-type: none"> - Físicos: tierra, equipo y herramientas, tecnología; - Educativos: formación, información, asistencia técnica; y - Monetarios: salario, pensión, estipendios. 	Porcentaje de maestras de escuelas públicas que han obtenido diploma de especialización y han ascendido en el escalafón ministerial.
Participación y toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> - Membresía por sexo en los diferentes tipos de organizaciones; - Representación por niveles en las estructuras organizativas; y - Grados de liderazgo relacionados con el desarrollo de capacidades personales. 	Porcentaje de mujeres con relación a los hombres de las organizaciones locales productoras que han desarrollado capacidades para: gestionar recursos e implementar acciones productivas.
Responsabilidades reproductivas	<ul style="list-style-type: none"> - Estado civil de las mujeres: solteras con hijos, viudas con hijos; solteras a cargo de hogares; y - Número de hijos con dependencia directa de las mujeres. 	Número de mujeres solteras con hijos que finalizan los cursos de especialización técnica en el Ministerio de Recursos Naturales y Ambiente.

POLÍTICAS Y ACCIONES DE GÉNERO. MATERIALES DE FORMACIÓN

Categoría	Variable	Indicadores (ejemplos)
Autonomía y empoderamiento	<ul style="list-style-type: none"> - Económica: empleo, ingresos; - Física: auto control de la sexualidad y fertilidad; - Política: auto-determinación, libertad de asociación y participación; y - Socio cultural: afirmación de identidades propias y autoestima. 	<ul style="list-style-type: none"> - Número de mujeres solteras sin hijos que utilizan algún método de control de la natalidad; y - Número de mujeres trabajadoras del sector público que durante los últimos cinco años se asociaron y demandan el cumplimiento de los derechos de las mujeres.

Tomado y adaptado de: BARRIG, Maruja, 1995.

6.2. Los indicadores sensibles al género.

Los indicadores aluden a hechos o datos concretos, que prueban la existencia de cambios que conducen hacia los resultados e impactos buscados. Un indicador es un instrumento que permite, a los actores de un programa o proyecto, observar y medir resultados.

Los indicadores constituyen señales de cambio, se establecen preguntando: ¿cómo saber de modo claro y fehaciente que se está logrando el resultado propuesto o previsto?. Los indicadores muestran diferentes aspectos concretos del cambio de una situación, condición o fenómeno. Proporcionan también características observables de éste, facilitando su medición y verificación. Para mostrar los progresos efectivos de un programa o proyecto, y por tanto, de las políticas públicas que los contienen, los indicadores deben relacionarse directamente con el nivel al cual se están refiriendo, ya sea este el propósito, los resultados o acciones; y para que sean aceptados por todos los actores, es conveniente que se formulen en el marco de un proceso participativo (FIDA/PREVAL, 2000).

Es preciso que los indicadores tengan una formulación clara, comprensible y transparente (y, si es posible, interesante). Para redactarlos correctamente es necesario considerar los siguientes criterios:

Validez: deben permitir generar información válida, por lo que es preciso que representen, con la mayor precisión posible, el hecho que se quiere verificar;

Mensurabilidad: deben incluir unidades o variables de medida (porcentaje, número, grado, nivel), para permitir la medición y verificación de lo que se pretende conocer;

Relevancia: significativos para revelar una realidad mayor, y correspondientes con el nivel que se quiere verificar;

Oportunidad: asegurar que proporcionen información a intervalos necesarios, de modo que resulten útiles para tomar decisiones de manera oportuna;

Neutralidad: no deben dar lugar a interpretaciones previas; y

Sensibilidad al género: deben permitir observar el avance hacia la disminución de las brechas de inequidad y el cumplimiento de los derechos de las mujeres.

Un solo indicador no puede captar la compleja totalidad de un hecho ni sus múltiples dimensiones. Por ello, se requiere seleccionar cuidadosamente un conjunto de indicadores que expliquen mejor el hecho o fenómeno que se quiere evaluar y comunicar. Los indicadores no son rígidos ni

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

invariables, son más bien referenciales. Estos se podrán ir ajustando o corroborando a la luz de la experiencia práctica. Los indicadores requieren ser puestos a prueba permanentemente.

Fundamentalmente, los indicadores relativos al género expresan:

- Cambios en la distribución del poder entre hombres y mujeres a lo largo de su ciclo de vida;
- Cambios en la situación de grupos y personas pertenecientes a un sexo en comparación con el otro respecto de variables como educación, trabajo, ingreso, empleo, representación pública y política, salud y vivienda, entre otros;
- Cambios en cuanto a la distribución de tareas al interior de la familia;
- Cambios en cuanto a los grados de implicación de los hombres en las tareas de cuidados; y
- Cambios y medidas adoptadas por las instituciones públicas y las empresas privadas para facilitar la conciliación de la vida personal y familiar y grado en que los hombres se acogen a éstas.

En los ejercicios de evaluación dos son los tipos de indicadores más útiles:

Los de desempeño (cumplimiento) que ayudan a observar y evaluar la eficiencia de una política; y *Los de impacto*, utilizados para observar y valorar la eficacia. Estos describen si el desempeño de una política tiene consecuencias adicionales sobre el entorno y su población, si son deseadas o no, si son positivas o negativas o si contribuyen o no a desarticular expresiones del sistema patriarcal que limitan a las mujeres .

Si un indicador es considerado de cumplimiento o de impacto depende de la formulación de la finalidad, del propósito y de los resultados esperados con la política y de dónde esté ubicado el indicador en cuestión.

Los indicadores según nivel de resultado pueden ser de impacto, efecto y proceso. Para la evaluación de las políticas interesan los niveles de impacto y de efectos, cuyo contenido se expresa en la Tabla 15.

Tabla 15. Niveles de impacto y efecto.

Nivel	Definición Indicador
Impacto:	Miden y verifican los cambios sostenibles y de largo plazo en hombres y mujeres. El impacto se refiere principalmente a variaciones en los niveles de pobreza, en la calidad de vida, en las actitudes y prácticas socio culturales, en la participación política y toma de decisiones, entre otros. Los indicadores de género referidos al impacto miden de manera específica las modificaciones en la posición de hombres y mujeres en la familia, en las organizaciones y la comunidad.
Efecto:	Miden y verifican resultados intermedios que surgen de la aplicación de la política, son los cambios de mediano plazo que contribuyen al logro de impacto, por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> - Cambios en el conocimiento de hombres y mujeres. - Equidad en el acceso a recursos y servicios. - Mejora de capacidades de personas (mujeres y hombres) y grupos.

⁷⁰ Tomado y adaptado de PROGENERO. PREVAL/ FIDA (2000)

POLÍTICAS Y ACCIONES DE GÉNERO. MATERIALES DE FORMACIÓN

Los indicadores, de acuerdo al tipo de información que muestran, pueden ser cuantitativos, cualitativos o mixtos (ver Tabla 16).

Los indicadores cuantitativos, como se ha descrito, expresan números y cantidades, por lo que su definición es menos compleja y, como ya men-

cionamos, se comprueban por medio de métodos de conteo, censos, encuestas, índices, etc.

Los indicadores cualitativos son particularmente útiles para comprender el punto de vista, los intereses y las prioridades de los actores de los planes, programas o proyectos. Cuando el cambio espera-

Tabla 16. Tipos de indicadores según el tipo de información.

Cuantitativos	Cualitativos	Mixtos
<ul style="list-style-type: none"> - Expresan cantidad (cuánto/as) y frecuencia; - Las unidades de medida son el número y el porcentaje; y - Los principales métodos e instrumentos utilizados para verificarlos son los censos, las encuestas, las entrevistas estructuradas, los modelos matemáticos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Expresan cualidades, características o fenómenos intangibles; - Se refieren a percepciones, prácticas, opiniones, habilidades o hechos; - Describen, entre otras cosas, la situación y condiciones de vida de las personas; las relaciones de poder y desigualdad; los cambios en la sensación, satisfacción y comprensión de las personas sobre algún hecho; - Por lo general, las unidades de verificación de los indicadores cualitativos son: tipo, grado y nivel; y - Para su formulación se requiere la definición de escalas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Son aquellos que permiten verificar cambios cualitativos y, al mismo tiempo, determinar numéricamente los cambios; y - Los indicadores mixtos siempre presentan una unidad de medida (número o porcentaje) y una unidad de verificación (tipo, grado o nivel)
<p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Número de mujeres organizadas por edad, que participan en los cursos de formación política; y - Cantidad de horas dedicadas por las mujeres y por los hombres al trabajo reproductivo: limpieza del hogar, elaboración de alimentos, cuidado de los hijos. 	<p>Ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grado de capacidad de las mujeres indígenas para gestionar recursos productivos, expresado en : <ul style="list-style-type: none"> • Realizan por sí mismas trámites legales; • Elaboran planes de negocio para cada actividad; y • Gestionan sus planes ante entidades públicas y privadas. 	<p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Número (cantidad) de mujeres según grado (cualidad) de participación en la Junta Directiva de las asociaciones locales; y - Porcentaje (cantidad) y tipo (cualidad) de organizaciones sociales dirigidas por mujeres y dirigidas por hombres.

do se refiere a variaciones en conocimientos, actitudes y prácticas (capacidades) de las personas (mujeres y hombres) para desarrollar sus potencialidades y superar las problemáticas, la aplicación de este tipo de indicadores es relevante y necesaria durante y después de la implementación de los programas y proyectos a través de los cuales se desarrolló la política.

Los indicadores mixtos son particularmente importantes en la evaluación, ya que permiten verificar tanto la magnitud o profundidad de los cambios obtenidos, como la amplitud con que se presentan, lo que hace posible una mayor comprensión acerca de la obtención de los resultados esperados. Este tipo de indicadores es particularmente útil para dar cuenta de cambios en la condición y posición de las mujeres al incluir en los mismos niveles y escalas que pueden ser consideradas como metas de un período de ejecución determinado.

7. Los procesos participativos en la evaluación.

Aunque ya nos referimos a la participación y su importancia como fuente de conocimiento y de empoderamiento en el apartado sobre el modelo de investigación-acción participativa, retomamos este concepto para profundizar en su significado e implicaciones en el contexto de una evaluación.

El concepto de participación está presente en la agenda del desarrollo desde la década de los setenta, sin embargo, hoy sustenta un nuevo enfoque para la evaluación de programas y proyectos, basados en la negociación y concertación de todas las partes para obtener compromisos y responsabilidades compartidas en la gestión y obtención de resultados. De este modo, la participación en la evaluación no se limita a involucrar

o consultar esporádicamente a la población, sino que la incorpora en la toma de decisiones. (FIDA/PREVAL, 2000).

El énfasis en lo participativo se expresa en la existencia de espacios para la recolección, análisis y uso de la información por parte de los actores, tanto hombres como mujeres, de acuerdo con su cultura. Ello significa redimensionar el rol de los proyectos como facilitadores de oportunidades para contribuir al beneficio de los grupos objetivo y a su empoderamiento.

El enfoque participativo reconoce el valor de la experiencia y conocimientos de la población, y particularmente de los pobres y las mujeres, para conducir y articular propuestas de cambio y para influir en la mejora de su realidad local (empoderamiento), así como para desarrollar y manejar su propia información en el marco de un proyecto. La evaluación participativa proporciona procedimientos, herramientas y metodologías amigables que facilitan la planificación y ejecución de los proyectos que forman parte de las políticas, conducidos por múltiples actores.

El procedimiento participativo para la evaluación de los programas y proyectos incorporados en una política, generalmente es liderado por un actor externo al programa o a la institución, que deberá trabajar en asociación con los y las participantes del programa en todas las fases del proceso de evaluación. Los y las participantes del programa son aquellas personas que tienen una responsabilidad en el resultado de la evaluación. Representan personas que más adelante tomarán decisiones y utilizarán la información generada en el proceso de evaluación (Aubel, 2000).

La determinación exacta sobre la identificación de los y las participantes varía según las situaciones o evaluaciones. La consideración de un grupo numeroso en contraste con un grupo

pequeño de gente no constituye necesariamente una mejor decisión, todo dependerá de la magnitud de la evaluación, de los resultados que se espera obtener de la misma y, entre otras cosas, de los recursos financieros disponibles para su realización. También es importante recordar que no todos los participantes estarán interesados o serán capaces de involucrarse en este ejercicio que implica inversión de tiempo, de recursos y esfuerzos.

En el procedimiento participativo, quién coordina la evaluación colabora con los (as) participantes del programa en la definición de los objetivos de la misma, en el desarrollo de su metodología, en la recolección e interpretación de la información y en el desarrollo de conclusiones y recomendaciones. En este procedimiento el rol de la coordinación externa consiste en estructurar y facilitar cada una de las etapas dentro del proceso de evaluación y contribuir como un miembro a tiempo completo del equipo de evaluación.

En el procedimiento participativo, el rol de los participantes es: compartir sus experiencias de trabajo con el programa; participar en la recolección de información adicional acerca de la implementación del programa; trabajar con el equipo de evaluación para analizar tanto la recolección de la información como las experiencias descritas; y formular las conclusiones sobre las estrategias y resultados del programa. Dentro de este procedimiento se asume que la calidad de la evaluación será mejor si los resultados reflejan, no solo la perspectiva subjetiva de los implementadores y participantes del programa, sino también la perspectiva más objetiva de un equipo evaluador externo.

Una evaluación participativa se basa en el supuesto de que la intervención de los participantes ayudará a asegurar que la evaluación considere los temas apropiados y les proporcio-

ne un sentido de propiedad sobre los resultados de la evaluación. Se ha demostrado que la intervención de los participantes también involucra un mayor uso de los resultados de la evaluación por parte del personal directivo y de los implementadores del programa. Además, el procedimiento participativo constituye una experiencia de enseñanza para los participantes del programa que están involucrados en él y fortalece sus habilidades en la evaluación del programa. Por otra parte, incrementa su comprensión acerca de la estrategia de su propio programa así como de sus fortalezas y debilidades. Otro beneficio de la evaluación participativa consiste en que el proceso de evaluación interactiva contribuye por sí mismo a mejorar la comunicación entre los actores del programa que se encuentran trabajando en diferentes niveles de su implementación.

Por ello, este tipo de procedimiento es idóneo para fortalecer el tejido social y asociativo; el empoderamiento personal y comunitario; la sostenibilidad, en el tiempo, de los resultados de las políticas y la consolidación de procesos democráticos.

A estas alturas, es evidente que el énfasis debe ser puesto en garantizar que las mujeres estén presentes en todo el proceso evaluativo, desde su diseño hasta su ejecución (recolección de información, análisis de resultados y definición de estrategias de seguimiento). De no ser así, es decir, de no realizarse esfuerzos adicionales, ocurrirá que participarán en mayor número los hombres, más visibles en el ámbito público que las mujeres, y los beneficios del enfoque participativo (aumento de conocimientos, autonomía y empoderamiento) no llegarán a ellas.

De acuerdo con Françoise Coupal, la evaluación participativa se distingue de la evaluación convencional por los aspectos que se mencionan en la Tabla 17.

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Tabla 17. Diferencias entre la evaluación convencional y la participativa.

Aspecto	Evaluaciones convencionales	Evaluaciones Participativas
Llevada a cabo por:	Quien financia	Quien financia + las partes involucradas
Meta	Responsabilidad técnica y financiera de quién financia	Refuerzo de las competencias, mayor apropiación de los resultados, múltiples partes involucradas asumen compromisos
Dirigida por:	Persona o equipo de evaluación	Partes involucradas en el programa / proyecto, ayudadas por un facilitador(a) externo
Mandato:	Establecido por quién financia con aporte limitado del programa y/o proyecto	Establecido por las partes involucradas en el proyecto
Métodos y técnicas:	Reducido a técnicas de extracción de información: entrevistas, cuestionarios	Privilegia el uso de técnicas en donde se propicia la reflexión, el diálogo y el aprendizaje: grupos focales, testimonios, entrevistas abiertas, etc.
Efecto:	Informe final discutido entre las autoridades del programa / proyecto que genera reorientaciones técnicas.	Mejor comprensión de la realidad local, co- participación en las decisiones estratégicas de cambio

Adaptado de COUPAL, Françoise, 2000.

8. Factores que dificultan las evaluaciones de políticas públicas desde la equidad de género.

Antes de explorar con detalle las dificultades que pueden enfrentar las evaluaciones desde la perspectiva de equidad de género, es preciso hacer dos consideraciones previas: una relacionada con la decisión –de carácter político– de incorporar la equidad de género como aspecto transversal de las políticas públicas y otra relacionada con la ejecución de las normativas o directrices que emanan del ámbito político; los dos aspectos están relacionados con la planificación de las políticas de la que forma parte la evaluación. Para

que estos dos aspectos puedan ser comprendidos a cabalidad, es preciso entender, también, la naturaleza jerárquica del poder en las instituciones y es por aquí por donde debe comenzar la explicación de las dificultades que entraña evaluar desde la equidad de género.

8.1. Derivadas de la naturaleza del Estado y su organización.

En la actualidad, en todos los países de Centroamérica se ha alcanzado la democracia electoral y sus libertades básicas; el reto ahora es avanzar hacia la democracia de la ciudadanía, que

aún se encuentra plena de carencias y en construcción, para que el conjunto de derechos, tanto de los hombres como de las mujeres, se hagan efectivos (PNUD, 2004).

Una de las características más importantes de la democracia es la del poder que otorga a la gente para participar en las decisiones que más le afectan y, en consecuencia, elegir. Sin embargo, la complejidad de las sociedades actuales hace que ese poder de la gente se limite, básicamente, al momento electoral en donde se eligen los dirigentes. A partir de allí, los gobiernos elegidos asumen que han recibido un “*cheque en blanco*” para actuar y deciden por la ciudadanía (democracia representativa) aquello que, suponen, más conviene. Decimos esto para llamar la atención sobre una característica de la mayoría de nuestros Estados y sus gobiernos: la poca o inexistente cultura de participación, de escuchar y de incorporar las prioridades de la gente en las decisiones políticas, a partir de otros procesos legitimados desde el interior de la propia sociedad civil como espacios libres para la construcción de voluntades, intereses y perspectivas (Jardim, 2004). En otros términos, una vez elegidos, los gobiernos actúan a través de una estructura de poder claramente jerarquizada en la que el presidente⁷¹ tiene la máxima autoridad⁷² que luego transfiere a sus ministros (as), éstos a sus subalternos (as) y, a su vez, éstos a los suyos. De aquí derivamos tres consideraciones:

La importancia que adquiere, en este contexto, el nivel de conciencia y compromiso con la equidad y la igualdad que deben tener las máximas autoridades gubernamentales, para que estos principios se integren, como ejes transversales, en

todo el quehacer político y programático del gobierno y sus instituciones. Esto es así pues el proceso de incorporación de la equidad de género en la planificación, el seguimiento y la evaluación es, en gran parte, de naturaleza política, por tanto, si el nivel superior no toma un claro partido a favor de la igualdad, difícilmente lo harán los mandos medios y técnicos de las instituciones;

Incorporar la equidad y la igualdad encuentra una dificultad en el hecho de que las instituciones públicas –y quienes las integran– son parte de y recrean el sistema patriarcal transmitiendo y reforzando valores, tradiciones y costumbres que promueven la exclusión y subordinación de las mujeres. Para ello cuentan con autoridad, recursos y con los métodos y procedimientos propios de la gestión pública, entre los que se cuentan las políticas, los programas y proyectos. Por ello, es posible que nos encontremos con distintos grados de resistencia frente a la incorporación la perspectiva de equidad de género por parte de los funcionarios e, incluso, de algunas funcionarias gubernamentales;

La persistencia de una cultura institucional autoritaria y jerárquica no facilita procesos evaluativos que, por definición, implican hacer valoraciones sobre las actuaciones gubernamentales. En otros términos, las autoridades no siempre se manifiestan dispuestas a que se pongan en cuestión sus actuaciones públicas.

Dicho lo anterior, y excluidas las resistencias personales, en el desempeño gubernamental a favor de la igualdad entre mujeres y hombres podemos encontrar distintos matices. Puede ocurrir, por ejemplo, que exista un mandato superior, es decir, una *decisión política* traducida en una

⁷¹ Actualmente, todos los países Centroamericanos cuentan con formas de gobierno republicano, por lo que denominan Presidente a su máxima autoridad.

⁷² Recordemos aquí la naturaleza autoritaria de los actores gubernamentales, a la que nos referimos cuando explicamos el factor de coerción de las políticas públicas, en la primera parte de este cuaderno.

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Política Nacional de promoción o integración de los derechos de las mujeres, pero no existen mecanismos institucionales a diferentes niveles y en distintas instancias estatales, que puedan brindar asesoría y seguimiento a nivel sectorial y territorial para la incorporación de dicho enfoque y, por ello, tampoco se crea la correspondiente obligación por parte de las instancias responsables de la ejecución. También puede suceder que a nivel político se incorpore la igualdad como algo que ni se puede ni se debe obviar, pero sin entender el marco de referencia interpretativo acerca del origen de las desigualdades y las estructuras que las sostienen. Así, las políticas que deriven de esas instancias, serán menos claras en cuanto a sus *contenidos*, su *programa* y su *orientación normativa*⁷³ y, en esta medida, tendrán un dudoso impacto sobre las condiciones de equidad y de igualdad entre mujeres y hombres.

8.2. Derivadas de la naturaleza operativa de las instituciones públicas.

Hemos dejado establecida la naturaleza jerárquica del Estado que otorga gran importancia al nivel del que emanan las decisiones públicas, entre otras cosas, por la naturaleza autoritaria de la gestión y de los actores gubernamentales. No es de extrañar, entonces, que los distintos órganos, departamentos o niveles de una institución (ministerios o secretarías, por ejemplo) y, sobre todo, las personas que trabajan en ellos, respondan, con más o menos fidelidad, a las directrices que emanan de los mandos superiores.

Si el compromiso político con la equidad y la igualdad es ambiguo, tímido o es débil, esto mismo se verá reflejado a nivel técnico-programá-

tico. Si no se concede importancia a la transversalidad de la equidad de género y no se promueve su utilización, tampoco se verá reflejada en las políticas, en los programas y proyectos; si no hay cultura de evaluación de las actuaciones públicas, entonces éstas no se realizarán a menos que se impongan por parte de, por ejemplo, organismos donantes; si, aunque ésta se realice, no se hace desde la perspectiva de equidad de género, entonces no se medirá el impacto diferenciado de las políticas públicas en mujeres y hombres.

Podríamos decir que esta es una consecuencia práctica del nivel de decisión político sobre el técnico, por eso, cuánto más claro el nivel político, en términos de equidad y de igualdad, más claro el marco conceptual, normativo y programático que servirá de referencia al nivel técnico. Así, también éste, desde sus particulares competencias, podrá contribuir a transformar la cultura patriarcal a través de las actuaciones gubernamentales e institucionales. Sin embargo, esto que es necesario, no es suficiente. Algunos problemas de la evaluación de políticas públicas desde la equidad de género, derivan de las dificultades para comprender ciertos conceptos asociados a la **teoría de género*** y de la igualdad, los problemas para aplicarlos al análisis de la realidad o para diseñar metodologías apropiadas y ajustadas a cada situación. Una vez más, esto no sólo tiene relación con la evaluación, también con la planificación de las políticas públicas y su ejecución. De aquí que resulte fundamental realizar procesos de sensibilización y formación *sistemáticos* y *acumulativos*⁷⁴ dirigidos a los distintos niveles de la administración pública.

A continuación, anotaremos algunos de los problemas generales que enfrenta la evaluación de las

⁷³ Que se explican en la primera parte de este cuaderno.

⁷⁴ Hacemos énfasis en estos dos aspectos pues ni la falta de información y formación ni las resistencias del personal de las instituciones, se resuelven con cursos aislados y sin orden y coherencia entre ellos, como suele ocurrir.

políticas públicas, sobre todo las de carácter social (Subirats, 2005), que tienen relación con la naturaleza de la administración pública:

Por ser de carácter social, las políticas tienen contenidos normativos poco claros o concretos que dificultan su evaluación; su carácter general, vinculado a las diversas visiones que intervienen en su diseño, muchas veces conlleva la incorporación de ideas y conceptos que en la práctica resultan poco operativos.

La definición de sus objetivos suele ser abstracta o ambigua para conseguir acuerdos o marcos concertados entre distintos actores públicos y políticos (algunos con mucho poder) que intervienen (o intervendrán) en el diseño y ejecución de las políticas (empresarios, sindicatos, organizaciones, instituciones públicas y poderes del estado, entre otros). En otros casos, esos objetivos son múltiples o buscan varios fines e, incluso, pueden ser contradictorios por lo que evaluar resultados o impactos no resulta sencillo⁷⁵;

En el diseño y ejecución de políticas de carácter social –como suelen ser las que promueven condiciones de equidad y de igualdad entre mujeres y hombres– generalmente se implican varias instancias o niveles gubernamentales que no necesariamente están de acuerdo en contenidos o fines de las políticas. Estas discrepancias pueden suponer dificultades a la hora de evaluar.

Los resultados de las políticas, a veces están condicionados por los ciclos políticos que son mucho más cortos que los ciclos que requieren, para su desarrollo, políticas de carácter social que además pretenden cambios socio-culturales. Este tipo de medidas, como ya hemos señalado, requieren para su implementación de períodos

más largos que un período gubernamental. Las implicaciones se hacen notar en las evaluaciones: en su periodicidad, en la calidad de los indicadores que se utilizan (suelen ser menos complejos para que puedan responder más fácil y rápidamente, es decir, más ajustados a los ciclos de la política) y en la capacidad de respuesta de las evaluaciones.

Las evaluaciones no suelen ser práctica común en las administraciones públicas. A esto se suma el hecho de que no existe tradición y metodologías validadas y sistematizadas sobre cómo evaluar políticas que buscan obtener cambios en las relaciones de poder entre mujeres y hombres y ampliar los derechos de las mujeres por lo que, muy a menudo, se pretende aplicar métodos tradicionales de evaluación a procesos que no lo son.

Por último, insistimos en el hecho de que, generalmente, las políticas se formulan sin contar con la gente y ajenas a su realidad y sus verdaderos problemas. Por ello, las evaluaciones encuentran dificultades para hacer participar a las/los destinatarios de las políticas y, en esa medida, para obtener respuestas sobre la utilidad real de las acciones implementadas y los cambios propiciados por su aplicación.

Sumadas a las anteriores de carácter general, en el *“Manual de evaluación con enfoque de género para programas y proyectos de empleo”*, editado por el Instituto Vasco de la Mujer (EMAKUNDE), se recogen algunas otras dificultades de carácter técnico que limitan la realización de evaluaciones desde la perspectiva de equidad de género. Apuntamos en la Tabla 18 aquellas que nos parecen más importantes sin que sean las únicas⁷⁶.

⁷⁵ Una de las principales críticas a este tipo de objetivos, es que son sumamente ambiciosos y muchas veces inalcanzables por lo que terminan convertidos en retórica; al evaluarlos se comprueba que, de ellos, en la práctica se obtienen pocos resultados.

⁷⁶ Tomado y adaptado de EMAKUNDE (2003).

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Tabla 18. Dificultades que limitan la realización de evaluaciones desde la perspectiva de género.

Falta de Integración	La mayoría de instituciones estatales carecen de una integración política, programática y administrativo-financiera de la perspectiva de equidad de género, por lo que resulta muy complicada la construcción de modelos de evaluación a partir de esta perspectiva. En los casos en que sí se ha considerado, generalmente se reduce a un listado de indicadores cuantitativos que desagregan información por sexo que suelen limitarse a contabilizar a las mujeres y los hombres atendidos.
Escasa o nula incorporación de la equidad de género en los marcos conceptuales y metodológicos de las instituciones	Una gran debilidad es la ausencia de marcos conceptuales que provean hipótesis de partida a la planificación estratégica de las instituciones, esto hace perder complejidad y alcance a los procesos de evaluación a partir del género. Al no contar con marcos estratégicos que se centren en objetivos y resultados de cambio en las relaciones de género, las evaluaciones pierden profundidad y alcances.
Prejuicios sobre los enfoques cualitativos para las evaluaciones	Una idea muy extendida es la de creer que los aspectos cualitativos asociados a la ejecución de una política, un programa o un proyecto, son poco medibles. Esta dificultad se debe, en la mayoría de casos, a que no se logra una vinculación y asesoría de los mecanismos institucionales para la igualdad con las instancias estatales encargadas del seguimiento y la evaluación. Por lo tanto hay un enorme vacío en cuanto al diseño y puesta en práctica de métodos y técnicas cualitativas que faciliten la recopilación y análisis de la información y este tipo de metodología es, sin embargo, fundamental para valorar los cambios culturales, económicos, organizativos y personales asociados a las desiguales relaciones de género entre mujeres y hombres.
Disponibilidad de datos de partida o línea base	La medición de los efectos e impactos requiere realizar contrastes con la situación de partida, sin embargo, en muy pocos casos se parte de un diagnóstico o evaluación ex ante, que brinde datos iniciales (línea base) sobre determinadas situaciones. La línea de base generara conocimientos sobre la condición y la posición de mujeres y de hombres en el ámbito de ejecución de la política pública prestando particular atención al perfil socio-demográfico, socio económico, socio político de las mujeres, su presencia en determinadas actividades, las responsabilidades derivadas de la reproducción cotidiana y generacional de sus familias y su acceso a recursos institucionales. El cumplimiento de este objetivo permitirá, en la práctica, una evaluación ex-ante de los efectos, negativos/ positivos, que la intervención podría tener de manera diferenciada sobre hombres y mujeres.

POLÍTICAS Y ACCIONES DE GÉNERO. MATERIALES DE FORMACIÓN

Insuficientes recursos (humanos, financieros, materiales)	Casi siempre existe una limitada asignación de fondos para la evaluación que afecta, entre otras cosas, la conformación del equipo de evaluación al que no se suma una especialista en evaluaciones desde la equidad de género. Esto condiciona el nivel de profundidad del análisis; la posibilidad de aplicar técnicas cualitativas de recopilación de información -y de hacerlo con hombres y con mujeres- que suelen requerir más tiempo y, por ello, más recursos; la extensión temporal de las evaluaciones sacrificando etapas clave en el registro de la información y el análisis de impacto.
Poca coordinación y falta de redes entre los actores de los programas	Generalmente, las evaluaciones no son precedidas por ejercicios de diálogo entre los principales actores que han estado involucrados en la ejecución de una política. La escasa coordinación entre los organismos que financian, planifican, coordinan y ejecutan las políticas públicas afecta la posibilidad de definir con claridad cuáles serían los alcances de una evaluación en términos de equidad de género, es decir, de qué, cómo y para qué evaluar desde este enfoque, lo que minimiza la posibilidad de integrar en la evaluación la equidad de género de manera transversal.
Articulación de los niveles macro, meso y micro	La evaluación de las políticas, en términos “macro”, no se integra ni se articula, con la evaluación de programas en términos “meso”, ni con los proyectos en términos “micro”. Un programa o proyecto, que pretende favorecer a mujeres y hombres, no puede analizarse de un modo independiente; forma parte de una amplia cadena de procesos destinados a generar un efecto acumulativo a favor de las mujeres, que ayude a cambiar una realidad desventajosa para éstas. Por lo tanto, los programas o proyectos no pueden ser considerados como islas, marginados de los aprendizajes y experiencias del entorno institucional, sectorial y territorial.
Escasa utilización de los resultados de las evaluaciones	A la hora de orientar /reorientar estrategias y contenidos de las políticas públicas, sus programas y proyectos, pocas veces se parte de los procesos evaluativos realizados con anterioridad o en curso, si es que, por fortuna, fueron realizados desde la perspectiva de equidad de género. Por lo tanto, los ejercicios de evaluación se reducen al cumplimiento de un requisito formal ante diferentes actores y no cumplen con su función prioritaria de apuntalar el aprendizaje institucional sobre los efectos diferenciados de sus acciones en hombres y en mujeres.
Falta de medición de cambios positivos o negativos en los varones	La evaluación desde la perspectiva de género prioriza la revisión de los cambios producidos en las mujeres pues, obviamente, el fin de este tipo de programas debería ser el cumplimiento de los derechos de las mujeres. No obstante, también es importante conocer si, a partir de estas intervenciones, se están produciendo cambios en las relaciones de poder entre hombres y mujeres, y de qué manera los hombres están cambiando a favor de las mujeres.

8.3. ¿Qué hacer para superar los obstáculos?

Superar los diferentes obstáculos para incorporar la perspectiva de equidad de género en las valoraciones de las políticas públicas, hace obligatorio, por parte de las instituciones estatales, realizar saltos cualitativos en la concepción, diseño e implementación primero de las políticas (elaborándolas desde la perspectiva de equidad de género) y luego de la evaluación pues, tal como hemos dicho, ambos aspectos están estrechamente ligados.

Como ya hemos señalado, difícilmente se asumirán evaluaciones desde esta perspectiva sin un claro compromiso político en los más altos niveles de la estructura gubernamental. Este es, sin duda, un requisito indispensable y el primero de todos los que se necesitan. Además, es necesario trascender la concepción de la evaluación como herramienta justificativa y burocrática y más bien aplicar un nuevo modelo dirigido a promover el aprendizaje para la acción. Esto requiere que el enfoque de equidad sea asumido –como ya hemos indicado– como un mandato político cuya concreción será facilitada por una cadena clara de intervenciones que van desde la comprensión de los conceptos relacionados con la categoría de género, hasta la utilización de herramientas que permitan su aplicación práctica.

Para que contribuya con la transversalidad, el proceso de evaluación debería constituirse en una actuación integral que considere, en el ejercicio evaluativo, la medición o valoración de los derechos de las mujeres y su cumplimiento. En otros términos, las evaluaciones deberían proporcionar información sobre el modo y el grado en que las políticas contribuyeron a concretar derechos y oportunidades para las mujeres y deberían hacerlo, además, en todos los sectores (salud, educación, participación política, legislación, entre otros) y tomando en cuenta aspectos sustantivos relativos a la diversidad de las mujeres, incluyen-

do categorías de análisis relacionadas con los niveles de pobreza, la etnicidad, la diversidad sexual y la edad, entre otras.

Otro de los aspectos que contribuirá a superar los obstáculos para realizar evaluaciones desde la perspectiva de equidad de género, es considerar este ejercicio como parte de un *sistema* de monitoreo y evaluación en el que cada uno de los pasos y momentos de la cadena de resultados esté conectado entre sí y contribuya a una valoración integral. De este modo, desde el momento mismo en el que se inicia la intervención se estarán acumulando datos, experiencias y métodos, como un proceso continuo que apoya la toma de decisiones y el reajuste periódico las acciones contempladas en el desarrollo de la política.

Ampliar el espectro de los actores también contribuirá a realizar evaluaciones que den cuenta de los avances en materia de equidad y de igualdad. Ciertamente, los resultados de una evaluación no serán los mismos si, por ejemplo, se realiza consultando sólo a los hombres (de los equipos ejecutoras, de las instituciones y organismos participantes, por ejemplo) que si se incluyen también a las mujeres que formaron parte del proceso de ejecución de los programas y proyectos de las políticas. Contribuye a este propósito, además, abrir el proceso de evaluación a otros enfoques, como la autoevaluación o la evaluación de costo beneficio que obligará a las instituciones a realizar esfuerzos adicionales para contar con información financiera (presupuestos elaborados desde la equidad de género) y mostrar la cantidad y calidad de recursos que están llegando a las mujeres. De lo que se trata es de ampliar la gama de métodos y técnicas que faciliten, ante todo, la participación de las mujeres, la horizontalidad y la participación los diferentes grupos de destinatarios/as en el ejercicio evaluativo.

Medir las contribuciones de una política pública en términos de equidad y de igualdad entre muje-

POLÍTICAS Y ACCIONES DE GÉNERO. MATERIALES DE FORMACIÓN

res y hombres requerirá, además, de plazos mucho más amplios que los que suelen asignarse a este tipo de ejercicios. Es importante tomar en cuenta que las relaciones de género son, ante todo, relaciones marcadas por la cultura y que ésta, traducida en valores, costumbres, creencias y tradiciones, está profundamente arraigada en todas las personas. Por esta razón, los cambios no se producen de manera inmediata, requieren de tiempo, de recursos y de procesos sistemáticos. Por ello, son recomendables valoraciones de mediano y largo plazo tratando de definir qué tipo de cambios en la situación de las mujeres es factible obtener en cada uno de los plazos. Algunos programas solamente contemplan una revisión al final del período de ejecución, por lo tanto, no existen posibilidades de realizar reorientaciones estratégicas de mediano plazo por lo que también se restringen las posibilidades de aprendizaje institucional y sobre todo, de obtener impactos positivos en la vida de las mujeres.

Las administraciones públicas suelen ser reacias a elaborar sistemas de indicadores sobre

todo, si estos son de carácter cualitativo, quizás por sus costos, su complejidad y el tiempo que requieren. Sin embargo, es fundamental dotarse de un sistema coherente y fiable de registro y seguimiento de las intervenciones definiendo variables e indicadores adecuados para dar cuenta de los cambios en la condición y posición de las mujeres, por ejemplo, las referidas a la autonomía de las mujeres (condición para el empoderamiento) que debería ser transversal a todos los ámbitos de las políticas, sus programas y proyectos.

Por último, es importante, junto con asumir las evaluaciones como procesos de aprendizaje, socializar sus resultados en todos los niveles que intervienen en la ejecución de las políticas y no restringirlo sólo al ámbito directivo. Esto hará aumentar el grado de factibilidad que tiene una evaluación para que sus recomendaciones sean asumidas por todas las partes y, con ello, a que se fijen los cambios culturales conseguidos con la aplicación de la o las políticas públicas para la equidad y la igualdad.

TERCERA PARTE.

Situación centroamericana en cuanto a evaluación de políticas públicas desde la perspectiva de equidad de género.

Este apartado examina los avances, logros y dificultades que han enfrentado los países centroamericanos para llevar a cabo evaluaciones en materia de políticas públicas para la equidad y la igualdad entre hombres y mujeres. En particular, repasa el rol y las funciones de los mecanismos de la mujer en cada país, sus dificultades para hacer incidencia en materia de política pública y las razones para ello. Analiza el papel desempeñado por los movimientos feminista y de mujeres en poner en evidencia la necesidad de formular leyes y políticas en ciertos ámbitos de especial preocupación (violencia, salud sexual y reproductiva y pobreza, entre otros) y deja planteadas algunas inquietudes en relación con los retos que aún tiene por delante la región en materia de evaluación de políticas públicas para la equidad y la igualdad.

El Área Crítica H, relativa a los Mecanismos Institucionales para el Adelanto de la Mujer, de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, se refiere a la responsabilidad estatal con relación a la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, así como a la necesidad de contar con mecanismos específicos a lo interno de la estructura estatal (INSTRAW, 2005).

En Centroamérica, la legitimación e institucionalización de los temas relacionados con el género se consolidan a finales de la década de los noventa (con excepción de Nicaragua que lo hace

en 1987), una década más tarde que las experiencias de América del Sur. La creación de los mecanismos de igualdad en los Estados centroamericanos, ha tenido por objetivos mejorar la equidad de género e impulsar la ciudadanía plena de las mujeres, objetivos que demandan un enfoque integrado con fuertes componentes político-institucionales que reviertan la distorsionada distribución de oportunidades por género que hasta el momento ha imperado en la región latinoamericana. Así, la institucionalidad para el adelanto de las mujeres que se afianza a principios del nuevo siglo, es el resultado de procesos sociopolíticos en los que participaron diversos actores tanto del movimiento social, de mujeres y feminista, como del sector público y de organismos no gubernamentales.

La creación de una institucionalidad específica para tratar las manifiestas (y a veces sutiles) inequidades y desigualdades hacia las mujeres (ministerios/ oficinas/ programas de la mujer) ha ofrecido el potencial para un diseño nuevo e innovador en las políticas hacia todos los sectores de intervención estatal. Actualmente, los mecanismos asesores y coordinadores en materia de política pública para el adelanto de las mujeres en Centroamérica son los que aparecen en la Tabla 19.

Todos estos mecanismos nacionales diseñados para mejorar la equidad de género, tienen como función principal coordinar la incorporación, de manera transversal, de esta perspectiva en las políticas de otras instancias del gobierno, tales como ministerios, direcciones y oficinas sectoriales. Sin embargo, en el cumplimiento de su función coordinadora, encuentran problemas para modificar formas y estilos burocráticos de gestión que no tienen en consideración las dimensiones de género y se enfrentan con fuertes resistencias culturales –algunas evidentes y otras muy sutiles y de difícil desactivación– para la puesta en mar-

POLÍTICAS Y ACCIONES DE GÉNERO. MATERIALES DE FORMACIÓN

Tabla 19. Mecanismos asesores y coordinadores en materia de política pública.			
País	Año de constitución	Tipo de mecanismo	Política Específica para el adelanto de las mujeres
Guatemala	2000	Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)	Política Nacional para el Desarrollo de las Mujeres
El Salvador	1998	Instituto Salvadoreño para el desarrollo de la Mujer (ISDEMU)	Política Nacional de la Mujer
Honduras	1999	Instituto Nacional de la Mujer de Honduras (INAM)	Política Nacional de la Mujer
Nicaragua	1987	Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM)	Plan de Acción para las Mujeres
Costa Rica	1998	Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)	Política de Igualdad y Equidad de Género: PIEG 2007 – 2017, y su primer Plan de Acción 2008 – 2012

cha de políticas de género. En la mayoría de los casos, estos mecanismos no cuentan con el adecuado apoyo político y financiero, lo que dificulta la puesta en marcha de sus programas.

En general, estos organismos tienen a su cargo la formulación, coordinación y en algunos casos, incluso, la ejecución de políticas pero, sobre todo, fungen como entes rectores para la formulación e implementación de una Política Nacional que promueva el desarrollo de las mujeres. A través de este instrumento, cuentan con la posibilidad de establecer relaciones con los poderes del Estado, los movimientos de mujeres y feminista⁷⁷, otros actores sociales y políticos y los organismos de

cooperación internacional. Estas funciones les permitirían desarrollar un trabajo intersectorial y de articulación de los actores, procesos y recursos, aunque no siempre esto es posible por las diversas formas de resistencia con que se encuentran.

En varios países, además de las oficinas nacionales de la mujer, existen instituciones que defienden los derechos de las mujeres; es el caso de las defensorías de la mujer y de género e indígena (en Costa Rica, Nicaragua, Guatemala), las comisiones parlamentarias de mujeres (Comisión de la Mujer del Congreso de la República en Guatemala) y los foros de mujeres políticas pre-

⁷⁷ Estos movimientos han tenido una importancia extraordinaria a favor de la igualdad: han llamado la atención sobre la necesidad de formular leyes y políticas públicas, contribuyendo en la definición de sus contenidos, han insistido en la necesidad de que los gobiernos rindan cuentas sobre sus compromisos y actuaciones y han subrayado la importancia de evaluar la gestión pública en términos de equidad e igualdad de oportunidades para las mujeres.

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

sententes en toda Centroamérica. Por lo tanto, se conforma una verdadera trama institucional, que muchas veces trasciende los Estados nacionales y se proyecta en espacios internacionales y públicos no estatales, (Arriaga, 2006)

Un ejemplo de lo que venimos describiendo nos lo proporciona Nicaragua, país que recientemente ha realizado una valoración sobre las actuaciones en materia de políticas públicas para la igualdad. En el cuadro 10 recogemos algunos de las principales cuestiones que recoge el informe sobre esta evaluación⁷⁹.

Cuadro 10. Cuestiones del informe sobre las actuaciones en materia de políticas públicas para la igualdad.

[...] Las políticas descritas [...] no son implementadas bajo la concepción del ciclo de gestión en los planes, programas, proyectos, presupuestos, sistemas, y procedimientos técnicos gerenciales y administrativos de las instituciones públicas involucradas, y menos aún las medidas de género contenidas en las mismas. Quedan como simples enunciados para cumplir con presiones de la cooperación internacional. La mayoría de las políticas se formularon sin la participación de las mujeres (especialmente las del campo económico), y en el caso en los que hubo “consultas” no se incorporaron los aportes y sugerencias de las mujeres.

Las políticas no se han divulgado entre las sujetas de las mismas, contribuyendo así al no ejercicio de la ciudadanía de las mujeres impidiendo así su nivel de apropiación para coadyuvar, demandar y hacer auditorías sociales, exigir rendición de cuentas sobre las medidas aprobadas por el gobierno en favor de la equidad

La cultura organizacional de las instituciones públicas no se ajusta ni transforma de acuerdo a los enunciados de género de las políticas y sus instrumentos de gestión, quedando así como meros enunciados políticos a favor de la igualdad, pero haciendo las mismas acciones discriminatorias y excluyentes.

Siendo el presupuesto el mayor reflejo de la ideología y prioridades, los presupuestos para los temas de género han sido simbólicos y reflejan falta de compromisos de los gobiernos. El del INIM es el ejemplo más claro con una asignación de entre 0.02% y 0.05% del total de Presupuesto General de la República. Las políticas institucionales de género han carecido de presupuesto para su implementación (léase Plan Operativo Global de la CSJ 2003-2007, Presupuesto INIM, Política INTA, etc.).

En los casos donde se incorpora el componente de género en las políticas – Salud, con el plan quinquenal; PRORURAL, con el componente de género; MARENA, con su plan de acción – no se operativiza el componente de actividades y cuando se hace, alcanza un máximo del 0.01%.

La concepción de políticas públicas que prevalece entre los funcionarios es todavía la de formulación de un documento y no trasciende al ciclo integral de gestión de las mismas.

Las y sus instrumentos de gestión además de carecer de presupuesto no se evalúan para medir sus logros, efectos e impactos. En algunos casos, como en violencia, sin haberse evaluado la Política y el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia, se elaboró el I Programa Nacional de Prevención y Atención de la Violencia basada en Género 2005-2009.

⁷⁹ Facilitado por la consultora Lola Ocón. Managua, Nicaragua.

Aunque no disponemos de valoraciones similares para el resto de los países, el caso nicaragüense bien puede extrapolarse, con sus más y sus menos, al resto de los países de la región. Esto es coincidente con los datos que muestra la revisión realizada por Naciones Unidas a diez años de Beijing, en donde hace un balance global y por regiones, de los adelantos y reveses de estos mecanismos nacionales y su capacidad de incidencia en las políticas públicas. Como consecuencia, hace un llamado a todos los Estados para profundizar las estrategias del “*gender mainstreaming*” o, lo que es lo mismo, de la perspectiva de equidad de género en los programas, proyectos, políticas y presupuestos⁷⁹ de todos los sectores, situando a los mecanismos estatales como actores principales de dicha estrategia.

No obstante, se muestran avances positivos en la incorporación de los derechos de las mujeres en políticas públicas locales o sectoriales, por ejemplo, en Guatemala la SEPREM se involucró en la reforma al Código Municipal, logrando que la creación de Oficinas Municipales de la Mujer sea obligatoria; lo mismo en Honduras donde el INAMH se involucró en el desarrollo de un proyecto de Ley de Municipalidades, de manera que se establezcan oficialmente las Oficinas Municipales para la Mujer.

Debido a que los mecanismos han enfrentado múltiples dificultades para cumplir su rol, se reconoce que todavía es prioritario aumentar los esfuerzos para asegurar el compromiso político de los Estados para su fortalecimiento, ubicándolos en el más alto nivel posible dentro de la estructura gubernamental, dotándoles de la autoridad necesaria para cumplir con su mandato y responsabilidades y otorgándoles recursos financieros con cargo a los presupuestos generales y

acordes con la dimensión de las tareas que debe emprender en todos los niveles y en todos los sectores. No está de más recordar que muchos de los programas que desarrollan estas instancias funcionan con recursos que proporciona, básicamente, la cooperación internacional. Cuando estos recursos, por alguna razón, disminuyen o desaparecen, los programas o se debilitan o dejan de existir. Esto tiene obvias implicaciones negativas tanto para las usuarias y usuarios de esos programas, como para los mecanismos cuyo poder de incidencia se debilita igualmente.

Actualmente, la región cuenta con importantes fuentes de información y de análisis sobre las características, avances y obstáculos enfrentados por los diferentes mecanismos en el cumplimiento de su tarea de entes rectores en materia de políticas públicas; se cuenta con múltiples diagnósticos sectoriales e institucionales, como en Guatemala en donde se han realizado diagnósticos sectoriales (salud, educación, agricultura) para identificar las principales debilidades institucionales de la equidad de género que impiden o limitan la transversalidad; sin embargo, en la región todavía no se cuenta con ejercicios de evaluación sistemática del impacto de estos mecanismos en las políticas públicas, lo cual representa un reto en materia de planificación.

En otros países (caso de Costa Rica, por ejemplo) se han logrado establecer oficinas ministeriales de la mujer a través de las cuales se establecen estrategias para la transversalidad y la incidencia en las políticas públicas de cada sector. Estos esfuerzos, sin embargo, difícilmente llegan hasta los presupuestos de las instituciones que no se oponen, por lo menos de manera evidente, a que se realicen acciones para la equidad de género, siempre y cuando, el dinero provenga de fondos externos.

⁷⁹ En todos los países centroamericanos ningún mecanismo cuenta con financiamiento estatal apropiado lo que dificulta la función que deben realizar.

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Por todo lo anterior, sigue siendo un reto el diseño de políticas públicas estatales, gubernamentales, ministeriales y municipales implementadas y evaluadas desde la perspectiva de equidad de género; también es un desafío conseguir los recursos financieros para ello y que éstos provengan de los presupuestos propios de cada instancia como una muestra de su compromiso con la igualdad. Poco de esto se puede lograr sin que aumenten los conocimientos y, sobre todo, el nivel de conciencia y compromiso de todas las partes involucradas: el Estado, el gobierno y sus instituciones y personal; ciudadanos y ciudadanas de las comunidades y sus autoridades locales; organizaciones no gubernamentales y de desarrollo y la cooperación internacional. Mientras no ocurra un cambio cultural profundo en todas las estructuras de la sociedad y en cada persona, la igualdad y la equidad seguirán siendo una tarea pendiente.



ACERCA DE LAS AUTORAS

Rosa Cobo

Es profesora titular de Sociología en la Universidad de A Coruña. Ha sido fundadora y primera directora del *Seminario Interdisciplinar de Estudios Feministas* de la misma universidad entre los años 2000-2003. Asimismo está dirigiendo el *Máster sobre Género y Políticas de Igualdad* de la Universidad de A Coruña desde el año 2005. Ha sido miembro de la *Unidad de Mujeres y Ciencia (UMYC)* del Ministerio de Educación y Ciencia 2006-2008. Ha recibido el premio *Carmen de Burgos* al mejor artículo publicado en el año 1997. Imparte cursos y conferencias sobre género y feminismo en España y en América Latina.

Cabe destacar algunas de sus publicaciones: *Las mujeres españolas: lo privado y lo público* (CIS), *Fundamentos del patriarcado moderno. Jean Jacques Rousseau* (Cátedra), *Interculturalidad, feminismo y educación* (Ed.), (Libros de la Catarata) y *Educación en la ciudadanía. Perspectivas feministas* (Ed.) (Libros de la Catarata).

Carmen de la Cruz

Es Licenciada en Geografía e Historia, Título de Estudios Avanzados en Antropología Social y especialista en Relaciones Internacionales y Género en el Desarrollo. Tiene una experiencia de trabajo en cooperación para el desarrollo y acción humanitaria de más de 20 años en países en situación de conflicto y post-conflicto en África, Medio Oriente y América Latina. Actualmente se desempeña como consultora free-lance para diversos organismos nacionales e internacionales.

Entre sus últimas publicaciones podemos citar *La Agenda de los Derechos de las Mujeres y la Financiación para el Desarrollo*, en el Perfil Social del desarrollo, V Informe Anual de la Plataforma 2015 y más, Informe Social Watch 2007, Icaria Editorial, Madrid, 2007; *Seguridad de las Mujeres en el espacio público: aportes para las políticas públicas*, Pensamiento Iberoamericano, (In) Seguridad y Violencia en América Latina: un reto para la Democracia, N° 2, Fundación Carolina, AECID, 2008; *El Financiamiento para la Igualdad de género y la nueva "arquitectura de la ayuda". Los casos de Guatemala y Perú*, Directora de Investigación, Fundación Carolina, Documento de Trabajo 26, Madrid, 2008.

Es miembro de la red europea WIDE (Women in Development Europe) desde 1988 y del Consejo de Cooperación al Desarrollo del gobierno español desde 2004 a 2009, donde se desempeñó como experta en género.

Roxana Volio Monge

Es Antropóloga Social por la Universidad de Costa Rica; Máster en Administración de Empresas con especialidad en Administración de Recursos Humanos por la National University of California; tiene un Postgrado en Estudios de Género por la Universidad Rafael Landívar de Guatemala y la Fundación Guatemala y realizó estudios de doctorado en Antropología Social en la Universidad Autónoma de Madrid.

Como consultora, ha trabajado para organismos internacionales como el PNUD, UNIFEM, el BID,

la OPS/OMS, la USAID, entre otros; para organismos bilaterales de cooperación de Holanda, Dinamarca, Noruega y Suecia en Centroamérica; para instituciones públicas en Centroamérica y España, entre ellas, los Institutos de la Mujer en Centroamérica, Andalucía, Galicia y las Islas Canarias y del Distrito Federal, Tamaulipas y Veracruz en México. También ha colaborado con numerosas organizaciones no gubernamentales de España y América Latina en procesos de formación y sensibilización en teoría feminista, género, pobreza, gender mainstreaming y cooperación para el desarrollo.

Su experiencia profesional la ha especializado en formulación y evaluación de políticas, programas y proyectos desde la perspectiva de equidad de género. Actualmente investiga sobre género, pobreza y cooperación para el desarrollo y sobre estos temas escribe y enseña en distintas entidades y universidades públicas de España, Centroamérica y México.

Ada Zambrano Aguirre

Es Socióloga por la Universidad de San Carlos de Guatemala; cuenta con estudios de post grado en

Violencia contra las Mujeres por la Universidad de Costa Rica y de Investigación, Metodología y Epistemología* No Sexista por la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Durante los últimos diez años se ha desempeñado como consultora regional para agencias de cooperación internacional como PNUD, FIDA, UE, JICA, HIVOS, PCS, Foro de ONG internacionales de Guatemala, Pan Para el Mundo, Mugarik Gabe, entre otros; para instituciones públicas como la Secretaría Presidencial de la Mujer en Guatemala, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación en Guatemala. A la vez se ha desempeñado como consultora de múltiples organizaciones de base mujeres y organizaciones no gubernamentales de mujeres en Mesoamérica.

En su experiencia profesional sobresale la asesoría para el diseño e implementación de procesos de planificación estratégica y operativa; el diseño de sistemas de monitoreo y evaluación; la implementación de evaluaciones a programas y proyectos de desarrollo, especialmente en el tema de equidad de género; así como la asesoría y capacitación a instituciones en el diseño de estrategias para la transversalización de la equidad de género.

GLOSARIO

Acción Positiva Es un tratamiento desigual que favorece a quienes parten de una situación de desventaja. Tiene por objetivo asegurar una auténtica igualdad de oportunidades a todas las personas, bien sea ante el mundo laboral o, en general, ante la vida. La Acción Positiva consiste en la adopción de medidas, ya sean legislativas o convencionales, con carácter temporal, destinadas a remover situaciones, prejuicios, comportamientos y prácticas culturales y sociales que impiden a un grupo social minusvalorado o discriminado (en función de su sexo, raza, situación física de minusvalía o cualquiera otra condición) alcanzar una situación de igualdad real. Acciones positivas son aquellas actuaciones de impulso y promoción que tratan de eliminar las desigualdades de hecho, y establecer la igualdad entre hombres y mujeres en materia de oportunidades, contratación y ocupación.

Es decir, permiten la incorporación de un tratamiento diferenciado para conseguir la igualdad de oportunidades

Agenda Pública: En términos generales, la noción de agenda pública se refiere al proceso de inclusión de aquellos asuntos sociales que son percibidos por los miembros de una comunidad como meritorios de la atención de la autoridad gubernamental existente. Para que un problema forme parte de la agenda pública, es preciso que exista interés compartido en cuanto a la necesidad de establecer acciones de carácter formal para su resolución. En el ciclo de formación de las políticas públicas, éstas inician con el establecimiento de las prioridades de la agenda pública y continúa

con la conformación de la agenda institucional, es decir, con el ingreso de estos problemas a la lógica político institucional de las dependencias que intervendrán en su resolución (Araujo, Guzman y Mauro, 2000).

Ámbito Doméstico: Engloba el trabajo y funciones asignadas a las mujeres en el hogar, las cuales quedan fuera del ámbito económico considerándose inactividad o no productividad (Cirujano).

Ámbito Público: Trabajo relacionado con la producción y el intercambio monetarios asignado a los hombres (Cirujano y Cirujano, 2004).

Auditoría de Género: Las auditorías de género son una herramienta para el monitoreo y control de los proyectos y acciones públicas. Es, al mismo tiempo, una herramienta y un mecanismo de promoción del aprendizaje institucional sobre cómo se debe incorporar la perspectiva de equidad de género de manera práctica y eficaz en los ámbitos laboral y organizacional (OIT, citado en INMUJER, 2007). Los resultados provenientes de la aplicación de estos instrumentos refuerzan las capacidades colectivas de la institución, a través de las observaciones técnicas a los procedimientos y metodologías utilizados para institucionalizar la perspectiva de género. Su uso permite a las instituciones gubernamentales, organismos privados y de la sociedad civil, evaluar la eficacia-eficiencia en la asignación de recursos y de las políticas destinadas a promover la igualdad de género (INMUJER, 2007).

Coacciones de Género: Limitaciones, prohibiciones y sanciones asociadas a las reglas, normas y valores que forman parte de la construcción

social el género. Presentan variaciones entre grupos sociales particulares, según contextos culturales y feminidad. Este concepto ayuda a detectar y explicar diferencias entre lo que le es permitido a los hombres y lo que se permite y prohíbe a las mujeres en diferentes culturas (Kabeer, 2006).

Condición de Género: Se refiere a las condiciones materiales en que desarrollan su existencia las mujeres en comparación con los hombres. Está referida al acceso que éstas tienen a tierra, vivienda, salud, educación, ingresos y, en general, recursos que posibiliten una vida digna (Moser, 1991).

Contractualismo: Teoría que considera que las relaciones sociales deben basarse en un contrato libremente pactado entre los contratantes, es decir, entre el pueblo y los gobernantes. El principio del contrato fundamenta las relaciones sociales en la modernidad, es decir, a partir del siglo XVIII. Las relaciones sociales, políticas y económicas que no se basen en un pacto o contrato libre no son legítimas.

Cultura Patriarcal: Se caracteriza principalmente por el antagonismo de género, cuyo significado se refleja en la sumisión de las mujeres y en el dominio de los hombres. La cultura patriarcal engloba todos los valores, costumbres, creencias, tradiciones, mitos, roles, construcciones sociales, ideológicas, políticas, económicas y culturales que legitiman la subordinación de las mujeres y la supremacía de los hombres (Volio, 2008).

Derechos de las Mujeres: En primera instancia, se parte de la noción fundamental de que los derechos de las mujeres están integrados dentro del ámbito global de los derechos humanos para todo ser humano, hombre o mujer. En segunda instancia, con el movimiento feminista se abrió el debate sobre los derechos con perspectiva de género, y se evidenció que el “género” no solo se refería a “las maneras en las cuales los roles, las actitudes, los valores y las relaciones con respecto a los

niños y niñas, mujeres y hombres se construyen en las sociedades...”; sino que además el “género” también construye instituciones sociales como el derecho, la religión, la familia, la ideología, etc., en las que se crean posiciones sociales distintas para una asignación desigual de derechos y responsabilidades entre los sexos. Los derechos de las mujeres hacen referencia al conjunto de “intereses y necesidades” de la población femenina develados por el debate promovido desde la perspectiva de género y que, en el contexto de los derechos humanos, constituyen una ampliación de los derechos humanos de forma específica para la población femenina. Esto le da un carácter inclusivo al tema de los derechos humanos universales, lo que debe entenderse como un avance sustantivo en dicha materia (Facio Montejó SF).

Discriminación de las Mujeres La 'Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer' de la ONU cuyas medidas entraron en vigor el 3 de septiembre de 1981 declara que: "(...) la expresión discriminación contra la mujer denotará: toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera".

División sexual del trabajo: Estructura primera sobre la que se asienta el sistema de dominación patriarcal. Divide jerárquicamente la sociedad entre un espacio público-político con rostro marcadamente masculino y otro privado-doméstico con rostro básicamente femenino.

Empoderamiento Tiene una doble dimensión: por un lado significa la toma de conciencia del poder que individual y colectivamente tienen las mujeres. En este sentido (...) tiene que ver con la recupera-

ción de la propia dignidad y autoestima de cada mujer como persona. En segundo lugar, tiene una dimensión política, en cuanto pretende que las mujeres estén presentes en los lugares donde se toman las decisiones, es decir, ejercer poder. Se trata de fortalecer la posición social, económica y política de las mujeres desde la concepción del término poder como “poder para” y no como “poder sobre”, lo que supondría la eliminación de las relaciones de poder existente todavía entre los hombres y las mujeres. En último término, supone alterar las relaciones de poder que constriñen las opciones de las mujeres, su autonomía y afectan de forma adversa su salud y bienestar. (Sen, G, 2001). El empoderamiento de las mujeres es tanto un fin en sí mismo como un medio para lograr la igualdad entre mujeres y hombres. A partir del abordaje de las necesidades prácticas de las mujeres se pueden afrontar los intereses estratégicos de género de cara a ampliar sus oportunidades y facilitar que se sitúen en una posición de no subordinación a los hombres, para equilibrar las comunidades, las sociedades, las instituciones, las familias y, en definitiva, el mundo. Implica remover barreras, aumentar las oportunidades de acceso a bienes y oportunidades de desarrollo. La clave para el empoderamiento de las mujeres es la participación social y política. Implica cambiar estructuras tradicionales de poder y nutrir relaciones que habiliten a las mujeres para controlar sus propias vidas. Invertir en la educación de las mujeres y niñas, en la salud reproductiva y derechos económicos son, a su vez, pilares fundamentales del Empoderamiento. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE recoge la definición de KARL "un proceso de sensibilización y de fortalecimiento de capacidades que ha de conducir a una mayor participación, a la adquisición de poder decisorio y a las actuaciones transformadoras".

Epistemología: Estudio de los fundamentos y métodos del conocimiento científico.

Equidad. El término equidad, desde la perspectiva de género, pretende el acceso de las personas a la igualdad de oportunidades y al desarrollo de las capacidades básicas.

Equidad de Género. La equidad de género implica una serie de acciones que buscan el trato justo para mujeres y para hombres. Asegurar esta justicia requiere de nuevas medidas por parte de la sociedad, y así compensar las desventajas históricas y sociales que les han impedido, lo mismo a mujeres que a hombres, beneficiarse de oportunidades iguales. Aunque la equidad lleva a la igualdad, no son sinónimos. A partir de este concepto se pueden incluir tratamientos iguales o diferentes aunque considerados equivalentes en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades. En el contexto del trabajo de desarrollo, una meta de equidad de género suele incluir medidas diseñadas para compensar las desventajas históricas y sociales de las mujeres.

Feminismo: Es un movimiento social y político que se inicia formalmente a finales del siglo XVIII - aunque sin adoptar todavía esta denominación - y que supone la toma de conciencia, por parte de las mujeres como grupo o colectivo humano, de la opresión, dominación y explotación de que han sido y son objeto por parte del colectivo de varones en el seno del patriarcado, bajo las distintas fases históricas del modelo de producción, lo cual las mueve a la acción para la liberación de su sexo con todas las transformaciones de la sociedad que aquella requiera (Sau, 1990).

Género: Categoría central del marco de interpretación feminista. Acuñado en el año 1975 por la antropóloga norteamericana Gail Rubin, su primer significado alude al carácter social e histórico de los géneros y a la subordinación de las mujeres. Además, el género es una variable de análisis que tiene como objetivo mostrar la estructura socialmente sexuada de la realidad social, por lo que se ha configurado como un

parámetro científico que ensancha los límites de la objetividad científica al mostrar a las mujeres como sujetos y objetos de la investigación social.

Género en Desarrollo: El enfoque de Género en el Desarrollo (GED) fue desarrollado como una respuesta a la imposibilidad de los proyectos MED de crear cambios sostenibles en el estatus social de las mujeres. El enfoque GED se fundamenta en los aspectos sociales, económicos, políticos y culturales que determinan la forma en que hombres y mujeres participan, se benefician y controlan los recursos de los proyectos y actividades de manera diferenciada. Este enfoque transfiera la atención sobre las mujeres como grupo hacia las relaciones socialmente determinadas entre hombres y mujeres (INSTRAW, 2005).

Igualdad: El principio de igualdad, es un fundamento ético y político de una sociedad democrática. Puede explicarse desde dos enfoques: como igualdad de ciudadanía democrática o como igualdad de condición o de expectativas de vida. La primera dimensión se vincula con la idea de que a cada persona de una sociedad le deben ser asegurados los derechos básicos. La segunda dimensión apunta a que una igualdad real garantiza a cada ser humano el goce de un mínimo de beneficios sociales y económicos. Implica una combinación de aspectos constitucionales y de justicia distributiva. La igualdad presupone también la misma asignación de derechos igualitarios de distribución; es decir, la igualdad de satisfacción de ciertas necesidades fundamentales requiere, por su parte, normas equitativas de asignación. El Estado debe proveer imparcialidad e igualdad en la posesión y disfrute de los mismos derechos básicos de carácter político y económico e igual participación de las personas en cualquier ámbito (INMUJER, 2007).

Igualdad de Género. Término que añade el enfoque de género al principio histórico ilustrado y derecho fundamental de la igualdad. Es asumido

en los últimos años por las agencias del Sistema ONU, como el concepto para definir sus políticas e intervenciones basadas en el enfoque de género, reconociendo el origen de la defensa de los derechos humanos desde su evolución histórica, y sumando a la igualdad reconocida como necesaria para todas las personas, el enfoque de género, incorporando los aspectos de análisis de desigualdades, y aportando mecanismos para la transformación de las mismas hacia una distribución equitativa de los poderes y los espacios de participación de hombres y mujeres. La igualdad de género es lo opuesto a desigualdad de género, no a la diferencia de género, y se dirige a promover la plena participación de las mujeres y los hombres en la sociedad.

Identidad de Género: La identidad de género tiene que ver con el aprendizaje de un conjunto de características designadas según al sexo que se pertenece y es aprendida y reforzada en la sociedad patriarcal; se aprenden normas con respecto a lo obligado, lo permitido y lo prohibido para mujeres y hombres, las cuales se transmiten a través de las instituciones sociales, principalmente la familia, la religión, la educación y los medios de comunicación (INAMU, 2003).

Igualdad de Trato o Trato Especial. Debate en la promoción por la igualdad de las mujeres en el mundo laboral. "Una sociedad justa necesita reconocer y acomodar las diferencias sexuales para neutralizarlas como barreras a la igualdad de oportunidades para la consecución de logros personales".

Igualdad de Oportunidades La igualdad de oportunidades es un principio general cuyos dos aspectos esenciales son la prohibición de la discriminación por razón de la nacionalidad y la igualdad entre mujeres y hombres. Dicho principio debe aplicarse en todos los sectores, principalmente en la vida económica, social, cultural y familiar. Consiste en dar a cada persona sin importar su

sexo, raza o credo, las mismas oportunidades de acceso a los recursos y beneficios que proporcionan las políticas públicas. Es una concepción basada en un conjunto de principios de intervención, cuyo fin es eliminar las desigualdades derivadas de las diferencias. La igualdad de oportunidades radica en crear políticas públicas que reconozcan que hombres y mujeres tienen necesidades diferentes, que construyan instrumentos capaces de atender esas diferencias, y de esa forma den origen a una igualdad real en el acceso y uso de recursos para el desarrollo de las mujeres y los hombres. Estos programas conllevan la inclusión de acciones positivas o positivas para superar las desigualdades que afrontan las mujeres en comparación con los hombres (INMUJER, 2007).

Igualdad de Resultados. Básicamente, la igualdad de resultados implica que los individuos de una sociedad deben alcanzar un nivel equivalente en determinadas variables claves como ingreso, bienestar, esperanza de vida, "felicidad", etc. De esta forma, la política social de un gobierno debe estar basada en la idea de ecualizar el valor de estas variables entre todos los individuos

Indicadores de Género (Índices Utilizados en Naciones Unidas Relacionados con Género). Los indicadores de género son "instrumentos que permiten medir y comprender la situación de las mujeres en las relaciones de género".

Índice De Potenciación De Género (IPG): El índice de potenciación de género (IPG) lo calcula el PNUD y se refiere a las oportunidades de la mujer más que a su capacidad y refleja las desigualdades de género en tres esferas fundamentales:

- Participación política y poder de adopción de decisiones, medidos en función de la proporción porcentual de hombres y mujeres que ocupan escaños parlamentarios.
- Participación económica y poder para adoptar decisiones, medidos mediante dos indicadores:

participación porcentual de mujeres y hombres en cargos de legisladores, altos funcionarios y ejecutivos, y participación porcentual de mujeres y hombres en puestos profesionales y técnicos.

- Poder sobre los recursos económicos, medido por la estimación del ingreso proveniente del trabajo de mujeres y hombres (PPA, dólares EEUU).

Índice De Desarrollo Relativo Al Género (IDG):

Mide el logro de las mismas necesidades básicas que el IDH, pero tiene en cuenta las inequidades en el logro entre mujeres y hombres. La metodología empleada impone una penalización por inequidad, de forma que el IDG baja cuando los niveles de logro de un país bajan para hombres y mujeres, o cuando la disparidad entre sus logros respectivos crece. A mayor disparidad de género en las necesidades básicas, menor es el IDG de un país comparado con su IDH. El IDG es simplemente el IDH descontado o ajustado a la baja, por la inequidad de género.

Interseccionalidad: Es una herramienta para el análisis, el trabajo de abogacía y la elaboración de políticas, que aborda múltiples discriminaciones y nos ayuda a entender la manera en que conjuntos diferentes de identidades influyen sobre el acceso que se pueda tener a derechos y oportunidades. La interseccionalidad es una herramienta analítica para estudiar, entender y responder a las maneras en que el género se cruza con otras identidades y cómo estos cruces contribuyen a experiencias únicas de opresión y privilegio.

El análisis interseccional tiene como objetivo revelar las variadas identidades, exponer los diferentes tipos de discriminación y desventaja que se dan como consecuencia de la combinación de identidades. Plantea que no se debe entender esta combinación como una suma que incrementa la propia carga sino como una que produce experiencias sustantivamente diferentes. Dicha con-

vergencia influye en oportunidades, acceso a derechos y a beneficios derivados de las políticas, los programas, los servicios y las leyes, entre otras (AWID, 2004).

“Mainstreaming” o Transversalización de la Perspectiva de Género: Organización (y reorganización), mejora, desarrollo y evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género, se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas (Consejo de Europa).

Movimiento de Mujeres: Este término se refiere a “todo el espectro de personas que actúan de manera individual, pero también a organizaciones o grupos que están trabajando para aminorar aspectos de la subordinación de género basada en el sexo (...) Algunas partes [del movimiento de mujeres] pueden estar en desacuerdo entre sí, o pueden diferir en sus prioridades, y algunas de sus corrientes, grupos o individualidades pueden permanecer letárgicas durante cierto tiempo. Algunas personas se definen a sí mismas como feministas; otras, probablemente nunca utilizarán esa palabra, pero todas ellas promoverán en sus actividades causas en pro de las mujeres (Lycklama, citada por INSTRAW, 2005).

Movimiento Feminista: Movimientos sociales y políticos que se fundan en la conciencia de que las mujeres (como colectivo humano) han sido oprimidas, explotadas y dominadas por el patriarcado, en sus diferentes etapas históricas. En este sentido, los movimientos feministas no sólo luchan por los ‘derechos de las mujeres’ sino que también cuestionan, desde una nueva perspectiva, todas las estructuras sociales incluyendo el género como estructura de poder (pero no se reducen sólo a ella) (Facio). Los movimientos feministas están formados por diversas corrientes, tanto en términos de espacios organizacionales,

como de intereses temáticos y políticos (Celiberti y Vargas, 2003).

Mujeres en Desarrollo: Los proyectos ejecutados desde la perspectiva de Mujeres en el Desarrollo (MED) fueron el resultado del reconocimiento de que se había invisibilizado la contribución de las mujeres, y que esto había contribuido al fracaso de muchas iniciativas de desarrollo. Los proyectos MED fueron desarrollados para involucrar a las mujeres como participantes y beneficiarias de la cooperación para el desarrollo y de las iniciativas de desarrollo (INSTRAW, 2005).

Ontología: Ciencia del ser y de todo ser. Una parte de la metafísica que trata del ser y de sus propiedades trascendentales.

Paradigma: Modelo de investigación que genera un aparato conceptual y que se constituye en un marco de interpretación de la realidad social. Desde un punto de vista sociológico, el término *paradigma* tiene implicaciones institucionales, pues se concreta en la creación de sociedades científicas, publicaciones, apoyo social e institucional a las líneas de investigación propias, la puesta en marcha de congresos, o la creación de manuales para la docencia, entre otros elementos significativos.

Patriarcado: “Forma de organización, política, económica, religiosa y social basada en la idea de autoridad y liderazgo del varón, en la que se da el predominio de los hombres sobre las mujeres; del marido sobre la esposa; del padre sobre la madre, los hijos y las hijas; de los viejos sobre los jóvenes y de la línea de descendencia paterna sobre la materna. El patriarcado ha surgido de una toma de poder histórico por parte de los hombres, quienes se apropiaron de la sexualidad y reproducción de la mujeres y de sus productos, los hijos, creando al mismo tiempo un orden simbólico a través de los mitos y la religión que lo perpetúan como única estructura posible (Dolores Renau, citada

por Nuria Varela, 2005). Con este concepto se denuncia una situación de dominación masculina en la que los hombres particulares aparecen como agentes activos de la opresión sufrida por las mujeres [...] el concepto alude a la hegemonía masculina en las sociedades antiguas y modernas (Puleo, 1995).

Patrística: Filosofía cristiana de los primeros siglos, que más tarde será recogida por la Escolástica. Es una defensa doctrinal de las creencias religiosas del cristianismo cuyo objetivo será defenderse de las herejías y de los paganos.

Perspectiva de Género: Enfoque que permite analizar y comprender las características que definen a mujeres y hombres de manera específica, así como sus semejanzas y diferencias. Desde esa perspectiva se analizan las posibilidades vitales de unas y otros, el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros; así como, los conflictos institucionales y cotidianos que deben encarar y las múltiples maneras en que lo hacen [...] Desmenuza las características y los mecanismos del orden patriarcal, y de manera explícita critica sus aspectos más nocivos, destructivos, opresivos y enajenantes debidos a la organización social estructurada en la inequidad, la injusticia y la jerarquización basadas en la diferencia sexual transformada en desigualdad (Lagarde, 1996). Significa reconocer que las mujeres están en una encrucijada entre producción y reproducción, entre la actividad económica y el cuidado de los seres humanos; y que, por lo tanto, se encuentran también entre el crecimiento económico y el desarrollo humano (Sen)

Políticas de Igualdad. Las Políticas de Igualdad entre mujeres y hombres, en términos generales, consisten en la puesta en marcha de medidas compensatorias tendentes a eliminar aquellas discriminaciones por razón de sexo que limitan a mujeres y hombres la oportunidad de acceder y

desarrollarse en igualdad en cualquier ámbito: político, social, económico, cultural, afectivo, educativo, etc. La concreción de sus acciones implica incorporar en la metodología la perspectiva de género en el análisis, planificación, desarrollo y evaluación. Para que sean eficaces, las Políticas de Igualdad han de abordar los siguientes objetivos:

- *Eliminar los obstáculos existentes para la consecución de la igualdad real, actuar tanto sobre las normas como sobre las costumbres.
- *Compensar los efectos que ha producido la discriminación histórica padecida por las mujeres.
- *Fomentar la participación de las mujeres en los ámbitos de los que han sido excluidas hasta el momento.

Políticas Ciegas al Género: Se refiere a las políticas públicas que no están sustentadas en las necesidades de las mujeres. Más aún pueden existir políticas para mujeres en las que aparentemente se beneficia a toda la población, pero algún componente puede excluirlas (INMUJER, 2007).

Políticas Específicas para Mujeres: En este tipo de políticas las mujeres son usuarias y, en ellas, se corre el riesgo de no transformar los roles tradicionales de género de las mujeres, perpetuando desigualdades y estereotipos de género, pues pierden de vista que el problema está en la relación asimétrica entre mujeres y hombres (INMUJER, 2007).

Políticas de Igualdad de Oportunidades: son aquellas que propician un contexto social abierto a la existencia de una igualdad real que conlleva similares oportunidades para las mujeres y hombres, para progresar en los ámbitos social, económico y político, sin que actitudes, prácticas y estereotipos sexuales limiten sus posibilidades (INMUJER, 2007).

Políticas para la Equidad: Es un mecanismo para transversalizar la equidad de género en instancias del Estado y se caracteriza porque pone en mar-

cha políticas estratégicas de cobertura universal y nacional, también contiene acciones positivas, compromisos gubernamentales vinculantes y con miras a ser políticas de Estado que convoquen a distintas fuerzas sociales que le impriman sostenibilidad (IIDH, 1996; INAMU, 2003).

Política Pública Antidiscriminatoria: Dada la dimensión que ha alcanzado el problema de la discriminación, la comunidad internacional reconoció que se necesitaba de políticas de gran alcance que lograran enfrentarla y con ello garantizar la igualdad de oportunidades entre todo/as los integrantes de la sociedad, así como la generación de un compromiso decidido para transformar y revertir los factores culturales-legales que promueven y perpetúan esa problemática (INMUJER, 2007).

Políticas Públicas: Las políticas públicas son instrumentos de intervención y planificación social a través de los cuales se distribuyen las oportunidades de integración social y se institucionalizan, conforme a valores socialmente consensuados, procedimientos operativos y modalidades de atención en la acción regular del Estado. En el sentido más general, las políticas sociales son la expresión de un pacto político e ideológico entre diferentes actores políticos. Como expresión de un pacto político las políticas públicas no son neutras en términos de género. Tradicionalmente, las políticas públicas han excluido los intereses y necesidades femeninas y han colocado a las mujeres como beneficiarias pasivas, consumidoras de servicios, tejedoras de la relación entre familias y el Estado (Escalante, Ugalde y Ramírez, 2002).

Políticas Transformadoras o Redistributivas de Género: Toman en cuenta las necesidades de mujeres y hombres y las relaciones que propician una redistribución más equitativa y democrática de responsabilidades y recursos. Estas políticas fomentan el desarrollo de habilidades de participación y favorecen la autogestión individual y comunitaria de

proyectos. Al mismo tiempo, replantean la distribución de roles productivos y reproductivos para reorganizar la carga de trabajo de las mujeres y hombres dentro y fuera del hogar. A su vez impulsan procesos que favorezcan el empoderamiento y la participación en la toma de decisiones.

Posición: concepto utilizado para referirse al lugar –físico y simbólico – que las mujeres ocupan en la sociedad. A partir de este concepto se puede explicar la sub representación de las mujeres, por ejemplo, en los puestos de decisión y dirección y, por el contrario, la sobre representación masculina (Moser, 1991).

Principios de Igualdad Formal y de Igualdad Real.

El principio de igualdad formal se caracteriza por su dinamicidad, ya que ha pasado de ser un mero principio de política económica a configurarse como un verdadero y propio derecho fundamental. Entre la igualdad formal y la igualdad real hay una distinción paralela a la que puede hacerse entre libertad formal y real. Igualdad formal es, ante todo, la igualdad ante la ley, es decir, la negación de los privilegios. Dentro de la igualdad real, podemos hablar de la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados. La igualdad de oportunidades se refiere a la igualdad de medios que se ponen al alcance del individuo, de tal modo que los resultados dependen de las capacidades de cada persona. En la igualdad de resultados se pretende que éstos no dependan de las capacidades, sino que dichas capacidades se equiparen mediante medidas de acción positiva. Una sociedad justa necesita reconocer y acomodar las diferencias sexuales (el embarazo, por ejemplo) para neutralizarlas como barreras a la igualdad de oportunidades para la consecución de logros personales. Sería pues un error en el terreno del tratamiento jurídico de la discriminación negar toda relevancia a ciertas diferencias entre los miembros de uno y otro sexo. La cuestión será pues, identificar qué diferencias han de ser jurídicamente relevantes.

Relaciones de Poder: El poder refiere a la capacidad de imponer a otros la propia voluntad, hacer lo que se quiere, es la base del estatus político (Kottak, 2007). Las relaciones de poder / dominación, apuntan a las relaciones desiguales en el ejercicio y aplicación del poder, limitan el desarrollo equitativo entre mujeres y hombres; lo cual se evidencia en posiciones de desventaja de las mujeres en relación con los hombres, materializadas por la subordinación, la falta de acceso a recursos; control de la sexualidad; y mayor vulnerabilidad ante la pobreza y la violencia.

Reproducción: Se refiere a todas las actividades que se encargan de cuidar y sumar productos humanos a la sociedad. Estas incluyen la procreación y el cuidado de los hijos, la preparación de alimentos y los cuidados a los miembros de la familia y de las personas mayores, de los enfermos, de los discapacitados y de todos aquellos que no pueden valerse por sí mismos. De estas actividades se encargan, generalmente, las mujeres sin que gocen de valoración social y retribución económica (Kabeer, 1988).

Reproducción Social: proceso dinámico de cambio vinculado a la perpetuación de los sistemas sociales, e involucra tanto factores económicos como ideológicos, políticos y sociales en un proceso de mutua influencia (Yáñez y Todaro). Tarea de reproducir los recursos humanos de las sociedades a partir de sus necesidades diarias e intergeneracionales (Kabeer, 1988).

Roles de Género: Tareas y actividades que una cultura asigna a cada sexo (Kottak, 2007). Son comportamientos aprendidos por mujeres y hombres en una sociedad determinada, también están influenciados por la edad, la clase, la raza, la etnia, la religión y las ideologías, así como por el medio geográfico, económico y político (PNUD, 2007).

Sistema sexo/género: El sistema de sexo/género es el modo esencial, que no contingente, en que

la realidad social se organiza, se divide simbólicamente y se vive experimentalmente. El sistema de 'género-sexo' es la constitución simbólica y la interpretación socio-histórica de las diferencias anatómicas entre los sexos.

Socialización de Género: Proceso por medio del cual los hombres y las mujeres van aprendiendo valores, normas, costumbres, estereotipos y roles asignados por cada cultura de manera diferenciada. Es un proceso que se inicia en la infancia, refuerza y consolida a lo largo de los años, el cual es avalado por instituciones sociales y políticas como la familia, la escuela, la iglesia, los medios de comunicación social y el Estado (Volio, 20008).

Teoría de Género. Es una teoría de análisis y de cambio social y un cuerpo de conocimiento científico que proporciona una explicación crítica a lo que acontece en el orden de los géneros. Incorpora el concepto género como categoría de análisis de las relaciones entre hombres y mujeres en cualquier cultura y sociedad. Esta visión, analítica y política, creada desde la concepción de investigadoras feministas de las ciencias sociales, parte de la idea de que, a lo largo de la historia, todas las sociedades se han construido a partir de las diferencias anatómicas entre los sexos, convirtiendo esa diferencia en desigualdad social y política, además de económica y cultural. Esta diferenciación limita a mujeres y hombres el desarrollo de todas las potencialidades a que tienen derecho como seres humanos. Desde este marco se reinterpreta la historia, la sociedad, la economía, la cultura y la política desde y con las mujeres.

Teoría *queer*: Esta teoría parte del supuesto de que no sólo el género sino también el sexo son construcciones sociales y, por lo tanto, los géneros pueden ser intercambiados y transgredidos. De esta posición se deriva que no puede hablarse en ningún de sólo dos géneros o sólo dos sexos. Esta teoría ha sido muy útil en la legitimación de los movimientos de gays, lesbianas y transgénero

Transversalidad de Género: Significa que se debe prestar atención constante a la igualdad entre mujeres y hombres en las políticas, las estrategias y las intervenciones de desarrollo. La transversalidad de género no significa únicamente el asegurar que las mujeres participen en un programa de desarrollo previamente establecido. También pretende asegurar que tanto las mujeres como los hombres participen en la definición de objetivos y en la planificación de manera que el desarrollo cumpla con las prioridades y las necesidades

tanto de las mujeres como de los hombres. Por lo tanto, se debe contemplar la igualdad en relación con los análisis, las políticas, los procesos de planeamiento y las prácticas institucionales que establecen las condiciones globales para el desarrollo. La transversalidad de género requiere que se haga un análisis del impacto que puedan tener las intervenciones del desarrollo social. Dicho análisis se debe realizar antes de que se tomen decisiones importantes en relación con las metas, estrategias y distribución de recursos (Woroniuk, citado por Alfaro, 1999).

BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDE, Ana y LÓPEZ, Irene (2004): *Guía práctica para la integración de la igualdad entre mujeres y hombres en los proyectos de la cooperación española*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores.
- ALFARO, Ana Cecilia (1999). *Develando el género: elementos conceptuales básicos para entender la equidad*. San José, Costa Rica. Edición: Serie Hacia la Equidad – UICN.
- ALONSO, José Antonio (1991). “Crisis, sismos y microindustria doméstica del vestido: estudio de caso en Nezahualcóyotl”, en SALLÉS, et al (coord.), *Textos y Pre-textos. Once estudios sobre la mujer*. México, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, El Colegio de México, pp.261-308.
- ALVIRA MARTÍN, Francisco (2002). *Metodología de la evaluación de programas. Cuadernos Metodológicos*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- AMORÓS, Celia (1992), “Cartesianismo y feminismo. Olvidos de la razón, razones de los olvidos”, en *Actas del Seminario permanente ‘Feminismo e Ilustración’*, Madrid, Instituto de Investigaciones Feministas/Universidad Complutense de Madrid/Comunidad Autónoma de Madrid.
- AMORÓS, Celia (1997), *Tiempo de feminismo. Sobre feminismo, proyecto ilustrado y postmodernidad*, Madrid, Cátedra, colección Feminismos.
- AMORÓS, Celia (1998), “El punto de vista feminista como crítica”, en Carmen Bernabé (dir.): *Cambio de paradigma, género y eclesiología*, Navarra, Ed. Verbo Divino.
- AMORÓS, Celia (2005), *La gran diferencia y sus pequeñas consecuencias... para las luchas de las mujeres*, Madrid, Cátedra, col. Feminismo.
- ANTHIAS, Floya y YUVAL-DAVIS, Nira (1996), *Racialized boundaries: race, nation, gender, colour and the anti-racist struggle*, Londres, Routledge.
- ARAUJO, Kathya; GUZMÁN, Virginia y MAURO, Amalia (2000). *El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas*. Santiago de Chile, CEPAL, Revista No. 70.
- ARMOGHATE, Daniel (1985), *De l'égalité des deux sexes, 'la belle question'*, en *Revue de Philosophie Corpus*, nº 1, Paris.
- ARRIAGA, Irma (2006). *Cambios de las Políticas Sociales: Políticas de género y Familia*. Santiago de Chile, CEPAL, Revista Serie Políticas Sociales No. 119.
- AUBEL, Judi (2000). *Manual de Evaluación Participativa del Programa: involucrando a los participantes del programa en el proceso de evaluación*. USA, Catholic Relief Services y Child Survival Technical Support.
- AWID, Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo, (2004). *Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica*, disponible en: <http://www.mujerespoliticas.org/documentos/284.pdf>
- BANCO MUNDIAL (2006). Evaluación de Efectos de los Programas Sociales: Perspectiva de las Políticas Públicas. Notas sobre redes de protección social No. 14, disponible en: http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1124119303499/SSNPrimerNote14_Sp.pdf
- BANCO MUNDIAL (2008). Tercer Foro de Alto Nivel: *Gestión orientada a resultados en términos de desarrollo*, disponible en: <http://www.worldbank.org>
- BAREIRO, Line; LÓPEZ, Oscar; SOTO, Clyde y SOTO, Lilian (2004). *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*, Santiago, CEPAL (Serie Mujer y Desarrollo 54).
- BARRIG, Maruja (1995), “El género en las instituciones: una mirada hacia adentro”, en: BARRIG, Maruja y WEHKAMP, Andy (eds) *Sin morir en el intento. Experiencias de planificación de género en el desarrollo*, Lima, Novib - Red entre Mujeres.

POLÍTICAS Y ACCIONES DE GÉNERO. MATERIALES DE FORMACIÓN

- BARRIG, Maruja (1998), *Los malestares del feminismo latinoamericano: una nueva lectura*. Prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, The Palmer House Milton Hotel, Chicago, Illinois.
- BENHABIB, Seyla (1990), “El otro generalizado y el otro concreto: la controversia Kohlberg-Gilligan y la teoría feminista”, en BENHABIB, Seyla y CORNELL, Drucilla (Eds.), *Teoría feminista y teoría crítica*, Valencia, Alfons el Magnànim.
- BENHABIB, Seyla (1996), “Desde las políticas de la identidad al feminismo social: un alegato para los noventa”, en Elena Beltrán y Cristina Sánchez (Eds.): *Las ciudadanas y lo político*, Madrid, Instituto Universitario de Estudios de la Mujer, Universidad Autónoma.
- BENHABIB, Seyla (2006), *Las reivindicaciones de la cultura*. Igualdad y diversidad en la era global, Buenos Aires, Katz.
- BERGER, Peter (1981), *El dosel sagrado. Para una teoría sociológica de la religión*, Barcelona, Kairos.
- BERGER, Peter y KELLNER, Hellen, (1985), *La reinterpretación de la sociología*, Espasa-Calpe, Madrid.
- BESSIS, Sophie (2002), *Occidente y los otros. Historia de una supremacía*, Madrid, Alianza Editorial.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *Informe 2006: La política de las políticas públicas*. STEIN, Ernesto et. al (cord.). México, D.F., David Rockefeller Center for Latin American Studies / Harvard University, Editorial Planeta.
- BOURDIEU, Pierre (1998): *La domination masculine*, Paris, Editions du Seuil.
- BUSTELO, Eduardo (2000), Planificación social: del Rompecabezas al Abre Cabezas y La Mano Invisible: Ensayos sobre Planificación y Democracia, en De otra Manera, ensayo sobre Política Social y Equidad, Homo Sapiens, Ediciones Bs. As
- BUSTELO RUESTA, Maria (2004) *La evaluación de las políticas de género en España*, Madrid, La Catarata
- CASCO, Beatriz (2003), *Grupo de Mainstreaming* del Proyecto PROMOCIONA.
- CELIBERTI, Lilian y VARGAS, Gina (2003). “Feministas en el Foro Estudios Feministas”, disponible en: <http://www.awid.org>.
- CIRILLO, Lidia (2002), *Mejor huérfanas*, Madrid, Anthropos.
- CIRILLO, Lidia (2005), “Virtualidades pedagógicas del feminismo para la izquierda”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 25, UNED-Madrid/UAM-México.
- CIRUJANO, Marta y CIRUJANO, Paula (2004). “¿Es la igualdad de género un objetivo de la AOD española?”, en: ARIAS, Marta (coord.), *La realidad de la ayuda: una evaluación independiente de la ayuda oficial al desarrollo internacional*. Barcelona, Intermón Oxfam,
- COBO, Rosa (1995), *Fundamentos del patriarcado moderno. Jean Jacques Rousseau*, Madrid, Cátedra, col. Feminismos.
- COBO, Rosa (1999), “Multiculturalismo, democracia paritaria y participación política”, en *Política y Sociedad* (Madrid), nº 32; 53-66.
- COBO, Rosa (2000), “Política feminista y democracia paritaria”, en LEVIATÁN. *Revista de Hechos e Ideas* (Madrid).
- COBO, Rosa (2001), “Socialización e identidad de género. Entre el consenso y la coacción”, en AYALA Concha, FERNÁNDEZ Emelina y FERNÁNDEZ DE LA TORRE M^a Dolores (Coord.), *Jornadas de comunicación y género*, Málaga, Diputación Provincial.
- COBO, Rosa (2005), “El género en las ciencias sociales”, en *Cuadernos de Trabajo Social*, Escuela de Trabajo Social/Universidad Complutense de Madrid, vol. 18; 249-258.
- COBO, Rosa (Ed.) (2007), *Interculturalidad, feminismo y educación*, Madrid, Libros de la Catarata.
- COBO, Rosa (Ed.) (2008), *Educación en la ciudadanía*. Perspectivas feministas, Madrid, Libros de la Catarata
- COLLER, Xavier (2000). *Estudios de Casos*. Colección Cuadernos Metodológicos. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas

- COUPAL, Françoise (2000). *Seguimiento y evaluación participativos basados en los resultados*. Mosaic.net Internacional, Inc., disponible en: <http://www.mosaic-net-intl.ca/documents/article-PMEes.pdf>
- COUPAL, Françoise et al (1997). *Participatory Evaluation: A Case Study of CCIC Humanitarian Fund Projects in Haiti*, Mosaic.net, disponible en: <http://www.mosaic-net-intl.ca/>.
- DAWN/REPEM, (2000), *De poderes y saberes. Debates sobre reestructura política y transformación social*, Montevideo.
- DE LA CRUZ, Carmen (1998), *Guía Metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas*, Vitoria, Emakunde/ Secretaría General de Acción Exterior.
- DE LA CRUZ, Carmen (2007), *Género, Derechos y Desarrollo Humano*, América Latina Genera-PNUD, Portal AmericaLatina Genera
- DE LUCAS, Javier (1994), “¿Elogio de Babel? Sobre las dificultades del Derecho frente al proyecto intercultural”, en AA.VV.: *Multiculturalismo y diferencia. Sujetos, nación, género*, (Granada), en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, nº 31.
- DE PIZAN, Christine (1995), *La Ciudad de las Mujeres*, Madrid, Ed. Siruela.
- DESCARTES, René (1982), *Discurso del método*, Madrid, Espasa-Calpe.
- DURÁN, Ángeles (1986), *La jornada interminable*, Barcelona, Icaria.
- DURKHEIM, Emile (1987), *La división social del trabajo social*, Madrid, Akal.
- EMAKUNDE, Instituto Vasco de la Mujer (2003). *Manual de evaluación con enfoque de género para proyectos y programas de empleo*. Vitoria-Gasteiz – Enred Consultores.
- ESCALANTE, Ana Cecilia; UGALDE, Yamileth; RAMÍREZ, Felicia (2002). *Incidencia en la Gestión de Políticas Públicas con enfoque de equidad de género en el sector rural de Centroamérica*. San José, C.R. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- FACIO MONTEJO, Alda (sf) *Asegurando el Futuro: las instituciones nacionales y de derechos humanos y los derechos reproductivos*, disponible en: <http://www.redtra.ar>
- FACIO MONTEJO, Alda (1999). *Cuando el Género Suena, Cambios Trae*. San José, C.R. ILANUD, Programa Mujer, Justicia y Género. [Cambiar referencia en la pág. 180 por: (Facio Montejo, 1999)]
- FAURÉ, Christine (1985), “Poullain de la Barre, sociologue et libre penseur”, en *Revue de Philosophie Corpus*, nº 1, París.
- FERRI DURÁ, Jaime (2007). *Políticas Públicas* en Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Madrid y México, Editorial Plaza y Valdés.
- FIDA / PREVAL, Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura, (2000). *Los sistemas de seguimiento y evaluación*. Enfoques, pasos para su diseño y factores de éxito. Lima, Perú, Convenio FIDA/DESCO. TAG N° 700.
- FIDA / PREVAL, Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura, (2000). *Indicadores de Género. Lineamientos conceptuales y metodológicos para su formulación y utilización en proyectos*. Lima, Perú, FIDA/PREVAL.
- FIDA / PREVAL, Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura, (sf). “Gestión por resultados”, disponible en: <http://www.preval.org>.
- FRASER, Nancy (1995), “Multiculturalidad y equidad entre los sexos”, en *Revista de Occidente* (Madrid), nº 173; 35-55.
- FRASER, Nancy (1997), *¿De la redistribución al reconocimiento? Dilema en torno a la justicia en una época ‘postsocialista’*, en: *Iustitia Interrupta*, Editores siglo del hombre, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Bogotá
- FRASER, Nancy (1997), *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición ‘postsocialista’*, Santafé de Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- GABARRÓN, Luis y HERNÁNDEZ, Libertad, (1994). *Investigación Participativa*. Cuadernos Metodológicos CIS No. 10. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

POLÍTICAS Y ACCIONES DE GÉNERO. MATERIALES DE FORMACIÓN

- GALLEGO, Maite (1991), “De la minoría exigua a la minoría consistente”, en *Por una política feminista*, Madrid, Ed. Forum de Política Feminista.
- GARCIA PRINCE, Evangelina (2003) *Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas*, Fundación Friedrich Ebert
- GARCIA PRINCE, Evangelina (2008), *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando?* Marco Conceptual, América Latina Genera –PNUD
- GARGALLO, Francesca (2007), “Feminismo latinoamericano”, en *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*, vol. 12, n° 28, Caracas; 17-34.
- GAYLE, Rubin, (1975), *The traffic in Women: Notes on the ‘Political Economy’ of Sex*, en Rayna Reiter (Comp.), *Toward an Anthropology of Women*, Nueva York, Monthly Review Press.
- GOBIERNO de Reconciliación y Unidad Nacional de Nicaragua (2007). *Plan de Acción de las Políticas de Género*, Managua, Nicaragua, facilitado por la consultora Lola Ocón.
- GOETZ, Anne Marie. (1995), Institutionalizing women’s interests and accountability to women’s and development projects, *IDS bulletin*, vol.26, 3
- GÓMEZ GALÁN, Manuel y SAINZ OLLERO, Héctor (1999). *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo*. Madrid, CIDEAL.
- GUZMÁN, Marcela (2007). *Evaluación de Programas. Notas Técnicas*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie Gestión Pública No. 64.
- GUZMAN, Virginia (1996). *La equidad de género como tema de debate de políticas públicas*, artículo publicado originalmente en “Encrucijadas del saber. Los estudios de género en las Ciencias sociales”, Lima.
- GUZMAN, Virginia (1998). “La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas”, en: LARGO, Eliana (ed.), *Género en el Estado. Estado del Género*. Santiago De Chile, Ediciones de las Mujeres N° 27, Isis Internacional, pp.55-72.
- GUZMAN, Virginia (2001): *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*, Unidad Mujer y Desarrollo, UN, CEPAL, Santiago.
- GUZMAN, Virginia y RIOS, Marcela (1995), *Propuesta para un sistema de indicadores de género*. Consultoría CEM al servicio Nacional de la Mujer, Chile.
- GUZMAN, Virginia y TODARO, Rosalba (1995), La discriminación de género ingresa a la agenda pública. En: *El trabajo de las mujeres en el tiempo global*, Ediciones de las mujeres N° 22, Chile.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto; FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos y BAPTISTA LUCIO, Pilar (2001). *Metodología de la Investigación*. México, McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V.
- IIDH, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1996). *Estudios Básicos de Derechos Humanos IV*. San José, CR.
- ILO (1998) “Tools for mainstreaming gender concerns, Unit 5, en Online Gender Learning & Information Module”. SEAPAT. Adaptado en MOSER, Caroline (1993), *Gender Planning and Development: Theory, Practice and training*, Routledge.
- INAMU, Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica (2003). *Glosario de Género*. San José, Costa Rica, Área de Políticas Públicas para la Equidad de Género, INAMU
- INMUJER, Instituto Nacional de la Mujer (2007). *Glosario de Género*. México, D.F., disponible en: <http://www.inmujeres.gob.mx>.
- INSTRAW, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (2005). *Mecanismos institucionales para el adelanto de la Mujer: nuevos retos – Beijing a los 10 años: de la política a la práctica*, disponible en: <http://www.uninstraw.org>.
- JARDIM PINTO, Celi (2004). *Los aportes de una perspectiva de género a la democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires, PNUD -1ª ed.- Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- JELIN, Elizabeth (1997) “Igualdad y diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina”, en: *Ágora. Cuadernos de estudios políticos*, año 3, N° 7: *Ciudadanía en el debate contemporáneo*

- JÓNASDÓTTIR, Anna G. (1993), *El poder del amor. ¿Le importa el sexo a la democracia?*, Madrid, Cátedra, col. Feminismos.
- KABEER, Naila (1998) *Realidades Trastocadas*. México, Paidós.
- KABEER, Naila (2006) *Gender Equality and women's empowerment: a critical analysis of the third Millennium Development Goal, Gender & development*, Oxfam, UK.
- KABEER, Naila (2006). *Lugar preponderante del género en la erradicación de la pobreza y las Metas del Desarrollo del Milenio*. México, IDRC/CRDI, Plaza y Valdés Editores. Disponible en: <http://www.idrc.ca/openbooks/172.8/>.
- KOTTAK, Conrad P. (2007). *Introducción a la Antropología Cultural*. Madrid, McGraw Hill, 5ª Ed.
- KUSNIR, Liliana et. al. (2000). *Consideraciones para la elaboración de un estado del arte sobre las políticas públicas y la mujer*. México D.F, Editorial Porrúa.
- LAGARDE, Marcela (1996). *Género y Feminismo, Desarrollo Humano y Democracia*. Madrid, Horas y Horas La Editorial.
- LAMO DE ESPINOSA, Emilio (1995), "Fronteras culturales", en Emilio LAMO DE ESPINOSA (Ed.) (1995), *Culturas, estados, ciudadanos. Una aproximación al multiculturalismo en Europa*, Madrid, Alianza Editorial.
- LINGEN, Annet (1997). *Gender Assessment Studies: A Manual for Gender Consultants*. Netherlands, Advisory Service ISSAS.
- LÓPEZ DE CEBALLOS, Paloma et al. (2000). *Un método de evaluación formativa en el campo social*. Madrid, Editorial Popular, S.A.
- LUCIANI DE PÉREZ DÍAZ, Lucila (1950), "Miranda, precursor del feminismo", en *Revista Nacional de Cultura*, nº 78-79, Caracas.
- LUGONES, María (2005), "Multiculturalismo radical y feminismos de mujeres de color", en *Revista Internacional de Filosofía Política* (Madrid), nº 25.
- MACHICAO, Ximena, (2006), *Educación, Ciudadanía y Derechos de las Mujeres*, REPEM, Montevideo.
- MASSOLO, Alejandra. (2006) *La incursión de las mujeres en los procesos de descentralización*, Cuaderno Género y Desarrollo Local, capítulo 3, PNUD/GTZ/FISDL, El Salvador.
- MEDELLÍN TORRES, Pedro (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Serie Políticas Sociales N° 93. Santiago de Chile, CEPAL.
- MILLETT, Kate (1995), *La política sexual*, Madrid, Ed. Cátedra, col. Feminismos.
- MIYARES, Alicia (2005), "El sufragismo", en CELIA AMORÓS Y ANA DE MIGUEL: *Teoría Feminista: de la Ilustración a la globalización*, Madrid, Minerva Ediciones.
- MOSER, Caroline (1991). "La planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género", en: GUZMÁN, Virginia et al, (comp.) *Género en el Desarrollo*. Lima, Perú. Ediciones Entre Mujeres, Ediciones Flora Tristán, pp. 55-123
- MOSER, Caroline (1995), *Hacia la planificación de género: Una nueva tradición de planificación y metodología planificadora*, en *Planificación de género y Desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*. Lima: Red Entre Mujeres/ Flora Tristán.
- MOSER, Caroline (1998). "Planificación de Género. Objetivos y Obstáculos", en: LARGO, Eliana (ed.). *Género en el Estado. Estado del Género*. Santiago de Chile, Isis Internacional Ediciones de las Mujeres N° 27, pp. 33-42
- MURGUIALDAY, Clara (2000) "Marcos para el Análisis de Género" en *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Hegoa.
- MURILLO, Soledad (1996), *El mito de la vida privada*, Madrid, Siglo XXI.
- NAVARRO, Hugo (2005). *Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Área de Proyectos y programación de inversiones. Serie Manuales No. 41.

POLÍTICAS Y ACCIONES DE GÉNERO. MATERIALES DE FORMACIÓN

- NUSSBAUM, Martha (2002). *Las mujeres y el Desarrollo Humano*. Barcelona, Editorial Herder.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (2005). *Auditoría Participativa de Género: herramienta para la introducción de cambios institucionales*. Ginebra, Suiza, OIT.
- OSUNA, Mercedes (1999), *Mary Wollstonecraft: una voz de mujer*, Diputación de Córdoba. MAGNÉ, Bernard (1977), “Education des femmes et féminismo chez Poullain de la Barre (1647-1723)”, en *Le XVIIème siècle et l'éducation-Colloque de Marseille*, 1971, Supplement au n° 88 de la revue Marseille.
- PADUA, Jorge (1996). *Técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales*. Sección de Obras de Sociología. México, D.F. El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica.
- PARRA PÉREZ, Caracciolo (1996), *Miranda y la Revolución Francesa*, tomo II, Caracas, en Ed. Culturales el Banco del Caribe.
- PATEMAN, Carole (1995), *El contrato sexual*, Madrid, Anthropos.
- PAZOS MORÁN, María (2008) *Impacto de género de las políticas públicas*. Ponencia presentada en el Congreso Internacional: Presupuestación Pública Responsable con la Igualdad de Género, Bilbao, 9-10 de junio de 2008, EMAKUNDE.
- PEÑA, Florencia y GAMBOA, José Marcial (1991) “Entre telas e hilos de colores: mujer y confección industrial de ropa en Yucatán”, en: SALLÉS, et al (coord.). *Textos y Pre-textos. Once estudios sobre la mujer*. México, D.F. Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, El Colegio de México, pp. 309-380.
- PIERON, Henri (1902), “De l'influence sociale des principes cartésiens. Un précurseur inconnu du féminisme et de la revolution: Poullain de la Barre”, en *Revue de Synthèse Historique*, Paris.
- PISANO, Margarita (1996), *Un cierto desparpajo*, Santiago de Chile, Sandra Lidid Editora.
- DE PIZAN, Christine (1998), *La ciudad de las damas*, Madrid, Ed. Siruela.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara; 2da. Edición.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2006: Una mirada a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la Mujer en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, PNUD.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007). *Manual para la formación en Género*. Guatemala, PNUD.
- POSADA KUBISSA, Luisa (1998), *Sexo y Esencia*, Madrid, Horas y horas.
- POUILLAIN DE LA BARRE, François (1984), *De l'égalité des deux sexes, discours physique et moral où lon voit l'importance de se défaire des préjugés*, Paris, Fayard.
- POUILLAIN DE LA BARRE, François (1993), *La educación de las damas*
- PULEO, Alicia (1995). “Patriarcado”, en: AMORÓS, Celia (coord.), *10 Palabras Clave sobre Mujer*. Navarra, Editorial Verbo Divino, pp.21-54
- RAINIERO, L., RODIGOU, M., PÉREZ S., (2006). *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*, CISCESA, UNIFEM, AEI, Córdoba, Argentina.
- RODRÍGUEZ, Giselle et alt. (1998), *Tomándole el pulso al género: Sistemas de monitoreo y evaluación sensibles al género*, Costa Rica: UICN
- RUBIN, Gayle (1975), “The traffic in Women: Notes on the ‘Political Economy’ of Sex”, en Rayna Reiter (Comp.), *Toward an Anthropology of Women*, Monthly Review Press, Nueva Cork.
- RUIZ BRAVO, Patricia y BARRIG, Maruja (2000). *Lineamientos metodológicos para la incorporación del enfoque de género en el seguimiento y evaluación de proyectos*. Lima, Perú, FIDA. PREVAL.
- SEN, Amartya (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona, Editorial Planeta.
- SEN, Gita (2001). “Integración del género en los ministerios de finanzas”, en: TODARO, Rosalba y

- RODRÍGUEZ, Regina (ed.), *El Género en la Economía*, Santiago de Chile, Ediciones de las Mujeres N° 32, Isis Internacional, pp. 77-96
- SHERWOOD, Frances (1993), *Vindicación*, Barcelona, Seix y Barral.
 - STACEY, Judith (2006), "Feminism and Sociology in 2005: What Are We Missing", en *Social Problems*, volume 53, n° 4, Washington.
 - SUBIRATS HUMET, Joan (2005). Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales. *Cataluña, Ekonomiaz* N° 60, Vol. I, 3er Cuatrimestre.
 - TOMALIN, Claire (1993), *Vida y muerte de Mary Wollstonecraft*, Barcelona, Montesinos.
 - UNDP-GWA (2006) *Guía de Recursos: Transversalización del enfoque de género en la gestión del agua*.
 - UN-INSTRAW (2008), *Descentralización y presupuestos sensibles al género en el ámbito municipal latinoamericano*, Documento de políticas.
 - VALCÁRCEL, Amelia (1997), *La política de las mujeres*, Cátedra, Col. Feminismos, Madrid.
 - VALDIVIESO, Rocío (2007). *Análisis de Políticas Públicas*. Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Madrid y México. Editorial Plaza y Valdés.
 - VAN DEN BERG, Elvia (2002). *Hacia la Equidad de Género en su Organización*. Adaptación para América Latina de Maruja Barrig. Lima, Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo.
 - VARELA, Nuria (2005). *Feminismo para principiantes*. Madrid, Ediciones B.
 - VIOLA, Andreu (1999). *Antropología y Desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina*. Barcelona, Editorial Paidós.
 - VOLIO MONGE, Roxana (2008). *Género y Cultura en la Planificación del Desarrollo*. Fundación Canaria para el Desarrollo Social (FUNDESCAN), Las Palmas de Gran Canaria. Disponible en: <http://www.casafica.es/publicaciones>
 - WALBY, Sylvia (2004) *Mainstreaming de Género: Uniendo la teoría con la práctica*. Ponencia para las Jornadas "Mainstreaming de Género: conceptos y estrategias políticas y técnicas". Andalucía, España.
 - WOLLSTONECRAFT, Mary (1994), *Vindicación de los derechos de la mujer*, Introducción de Isabel BURDIEL, Madrid, Ed. Cátedra, col. Feminismos.
 - YÁNEZ, Sonia y TODARO, Rosalba ed. (1997). *Sobre Mujeres y Globalización*. Santiago de Chile, Centro de Estudios de la Mujer - CEM.
 - ZAPATA, Emma, et al (2003). *Microfinanciamiento y empoderamiento de mujeres rurales. Las cajas de ahorro y crédito en México*. México, D.F, Plaza y Valdés Editores.
 - ZAPATA, Francisco (1991) "Condición de vida y conciencia obrera de las trabajadoras de la Volkswagen de México", en: SALLÉS, et al (coord.), *Textos y Pre-textos. Once estudios sobre la mujer*. México, D.F, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, El Colegio de México, pp. 381-411.

Para Navegar en la Red

1. Comisión Europea, [www.europa.eu.int/ COMM/europeaid/evaluationmethods/PCM_trainhandbook](http://www.europa.eu.int/COMM/europeaid/evaluationmethods/PCM_trainhandbook)
2. Organización Mundial de la salud: www.who.int
3. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: www.undp.org/gender
4. América Latina Genera: www.americalatinagenera.org
5. Escuela Virtual sobre Desarrollo Humano-PNUD, www.escuelapnud.org
6. UNIFEM: www.unifem.undp.org
7. INSTRAW: www.instraw.org
8. Banco Mundial (políticas de género): www.worldbank.org/gender/prr/
9. CEPAL: www.eclac.cl
10. CAD –OCDE (género): www.oecd.org/dac/gender
11. Instituto de Estudios de Desarrollo/ Bridge – Sussex. UK : www.ids.ac.uk/bridge
12. Siyanda, Mainstreaming gender quality, www.siyanda.org
13. Programa Regional para la Formación de Especialistas en Género y Políticas Públicas y la Cátedra Regional UNESCO, Mujer, Ciencia y Tecnología en América Latina, www.prigepp.org
14. Isis Internacional, www.isis.org
15. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, www.flacso.org
16. Centro de la Mujer Peruana, Flora Tristán, www.flora.org.pe

