

## **Cuadernos de Género 2: Integración del enfoque de género en Políticas, Planes y Proyectos para el desarrollo: Avances, Retrocesos, Desafíos y Propuestas para una adecuada implementación.**

**Begoña Leyra Fatou y Ana M. Pérez Camporeale (eds.)**

Esta publicación recopila las reflexiones de un grupo de expertas en género y desarrollo que desde diferentes disciplinas y ámbitos analizan “buenas prácticas” acerca de la integración del enfoque de género en políticas, planes y proyectos para el desarrollo en diferentes países. A partir de sus experiencias, visibilizan cuáles están siendo las principales barreras y desafíos para dicha implementación, contribuyendo con soluciones y estrategias desde diferentes puntos de vista teóricos, metodológicos y prácticos que sirven como marco de análisis para su posible aplicación en contextos y realidades diferentes del desarrollo y de la cooperación internacional.

# **Integración del enfoque de género en Políticas, Planes y Proyectos para el desarrollo:**

## **Avances, Retrocesos, Desafíos y Propuestas para una adecuada implementación**

*Begoña Leyra Fatou y Ana M. Pérez Camporeale (eds.)*

Universidad Complutense  
Instituto Complutense de Estudios Internacionales  
Finca Mas Ferré, edificio A,  
28223 Pozuelo de Alarcón (Madrid)  
Impreso en España  
I.S.B.N: 978-84-695-7310-5  
Depósito Legal: M-19122-2013

# ÍNDICE

## ICEL. CUADERNOS DE GÉNERO 2:

**INTEGRACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN POLÍTICAS, PLANES Y PROYECTOS PARA EL DESARROLLO: AVANCES, RETROCESOS, DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA UNA ADECUADA IMPLEMENTACIÓN..... 5**

### INTRODUCCIÓN:

*Begoña Leyra Fatou y Ana Pérez Camporeale..... 5*

### BLOQUE 1

EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA: FORMULACIONES Y EXPERIENCIAS:

*Amalia Eguía ..... 13*

EL PROCESO DE EMPODERAMIENTO DE MUJERES TRABAJADORAS EN UN PROYECTO DE AUTOCONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS POPULARES:

*Cecilia Fraga..... 25*

ESPACIOS DE INCIDENCIA ESTRATÉGICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS DE GUATEMALA Y BOLIVIA EN EL DESARROLLO DE LAS AGENDAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL AVANCE DE UNA IGUALDAD GENÉRICA Y ÉTNICA DESDE LOS LOGROS ALCANZADOS:

*María Jesus Vitón de Antonio y Esther del Campo..... 35*

EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA POLÍTICA DE SALUD REPRODUCTIVA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: FORMULACIONES Y EXPERIENCIAS:

*Susana Ortale ..... 57*

### BLOQUE 2

PROYECTO SOBRE NUEVAS MASCULINIDADES EN COLÓN (HONDURAS):

*Yedra García Bastante ..... 73*

LAS MUJERES CON DISCAPACIDAD Y SUS MÚLTIPLES DESIGUALDADES: UN COLECTIVO TODAVÍA INVISIBILIZADO EN LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS Y EN LAS AGENCIAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL:

*Pilar González Rams ..... 83*

**BLOQUE 3**

EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: AVANCES Y CAMBIOS FRENTE A VIEJOS  
DESAFÍOS INSTITUCIONALES:

*Raquel Tomás Pérez* ..... 97

LA EVALUACIÓN SENSIBLE AL GÉNERO: UNA HERRAMIENTA PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA AYUDA:

*Julia Espinosa Fajardo* ..... 113

POLÍTICAS DE COOPERACIÓN UNIVERSITARIA AL DESARROLLO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. LA RED  
GEDEA (GÉNERO EN DESARROLLO Y EFICACIA DE LA AYUDA) COMO BUENA PRÁCTICA DE LA CUD:

*Estefanía Molina Bayón* ..... 125

**CONCLUSIONES:**

*Begoña Leyra Fatou y Ana Pérez Camporeale* ..... 137

**SOBRE LAS AUTORAS** ..... 147

## **INTEGRACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN POLÍTICAS, PLANES Y PROYECTOS PARA EL DESARROLLO:**

### **AVANCES, RETROCESOS, DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA UNA ADECUADA IMPLEMENTACIÓN**

#### **INTRODUCCIÓN**

**Begoña Leyra Fatou**

*Universidad Complutense de Madrid*

**Ana Pérez Camporeale**

*Red Interuniversitaria de estudios de género y trabajo*

A finales del año 2009, el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) consolidó su compromiso con la cooperación, la investigación y la formación en género y desarrollo a través de la publicación del primer número de la serie Cuadernos de Género, apostando por la difusión y expansión de la producción científica vinculada a dichos ámbitos del conocimiento. De esta forma se trataba de asentar el trabajo y el compromiso institucional hacia la equidad también en la esfera académica y universitaria.

A principios del año 2013, dicho compromiso se vuelve a hacer efectivo (a pesar de las dificultades económicas que nos rodean) con el proceso de publicación de los Cuadernos de Género 2, que tenemos el gusto de presentar, con el ánimo y la intención de perpetuar la calidad editorial de tan comprometido proyecto y seguir ampliando las reflexiones y aportaciones que enriquecen el pensamiento de género en el desarrollo.

Los Cuadernos de Género del ICEI surgen inicialmente con dos objetivos. El primero busca servir de material docente para alumnado de diferentes programas de posgrado vinculados al ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, las políticas públicas y los planes y programas orientados a paliar las situaciones de desigualdad que viven las mujeres en distintos contextos y realidades. El segundo objetivo de la publicación es plantear a diferentes profesionales, que de

manera directa e indirecta se sitúan en los citados ámbitos, la reflexión desde un prisma de valoración crítica de la aplicación de los diferentes posicionamientos y directrices de la política internacional, con el fin de que puedan revisarse los avances y retrocesos y optimizar las buenas prácticas, para que paulatinamente se vaya reduciendo la brecha de género en los diferentes contextos donde actúa la cooperación.

Al fin y al cabo, uno de los principales retos a los que se enfrentan las Universidades como actores destacados del sistema de cooperación al desarrollo es el de la promoción de la igualdad de género como parte de las actuaciones de desarrollo. La Cooperación Universitaria al Desarrollo (CUD) ha de desplegar sus líneas específicas de actuación en relación a la promoción de la igualdad de género, como son la promoción de actividades de formación, investigación, sensibilización o extensión, vinculadas a la temática de género en desarrollo. A este fin obedecen los objetivos de la Unidad de Género del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, destinada a favorecer y catalizar los procesos de la cooperación al desarrollo con enfoque de género a nivel nacional e internacional, así como a establecer líneas estratégicas de intervención instituyendo directrices que orienten el trabajo y la proyección de estudios e investigaciones con perspectiva de género.

Así mismo, si revisamos las metas de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, trazadas en la Conferencia de Beijing, y asumidas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Unión Europea, y la propia Ley española de Cooperación de 1998, dentro del contexto internacional marcado por los lineamientos de la Declaración de París (DP) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), encontramos necesario que profesionales e instituciones incorporen en su trabajo el conocimiento, la reflexión y las metodologías de género de manera integral y adecuada a las políticas, programas y proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo, revisando etimológicamente las diversas construcciones e inequidades avaladas por la tradición cultural que refuerza la subordinación de las mujeres.

Los modelos de desarrollo, a lo largo de la historia han ido redireccionando su enfoque intentando superar las limitaciones de sus antecesores. Así es como el modelo **Mujeres en el Desarrollo (MED)**, ha seguido a la aproximación del Bienestar desde el que se asumía que el crecimiento económico no distinguía entre sexos. Según Moser (en GUZMÁN, 2001:108), el enfoque Mujeres en el Desarrollo (MED) sólo reconoce el rol reproductivo de las mujeres y utiliza sus organizaciones como un medio de entrega de los servicios de arriba hacia abajo. Por lo que no intervendría más que en el mejor de los casos considerándolas un “grupo vulnerable” que necesita ser ayudado para satisfacer sus necesidades prácticas. Refiriéndose a **necesidades prácticas**, tal como señala Moser (1989:183), a las necesidades inmediatas vinculadas a su papel reproductor y asumiendo una conformidad con las relaciones de género existentes (YOUNG, 1997). Centrando el papel de las mujeres en el desarrollo a su condición de madre y esposa se omiten tanto las **necesidades estratégicas**<sup>1</sup> como el papel productor y comunitario<sup>2</sup>.

El paso de las políticas con enfoque MED a las políticas de **Género en el Desarrollo (GED)** ha supuesto un avance al permitir la incorporación del **empoderamiento** (*empowerment*) como aspecto fundamental del desarrollo. El enfoque GED plantea no sólo la incorporación de las mujeres en el desarrollo sino que se deben analizar y cuestionar tanto el ordenamiento como las relaciones de género existentes entre mujeres y hombres y conocer cómo éstas condicionan el impacto y la participación de ambos, procurando la modificación de la posición subordinada de la mujer (YOUNG, 1997).

De igual manera, las estrategias que promueven la igualdad de género en el desarrollo han de pasar tanto por promover el empoderamiento como por la **transversalización de género**

(*gender mainstreaming*) en todas las esferas de la política, tal y como su propia definición establece:

“Introducir transversalmente una perspectiva de género es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive leyes, políticas o programas, en todos los ámbitos y en todos los niveles. Se trata de una estrategia destinada a considerar las preocupaciones y las experiencias de las mujeres igual que aquellas de los hombres como una dimensión esencial de la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y programas en todas las esferas: política, económica, y social, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad de género.” (ECOSOC, 1997).

Así mismo, la Agenda Internacional para el Desarrollo en los últimos tiempos ha desplegado una serie de acuerdos que nos sitúan en un momento idóneo para avanzar en la aplicación de la perspectiva de género en el desarrollo. Prueba de ello es la importancia que la temática ha despertado en la ayuda programática y en los organismos y gobiernos donantes, cuyo compromiso con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres ha dejado de ser (a pesar de los grandes retos que aún tenemos por cumplir) una declaración de intenciones y ha tomado un papel relevante en forma de tratados, acuerdos y directrices y que deben ir acompañados de soporte presupuestario y de personal técnico especializado en cuestiones de género que ayuden a que dicha transversalización de género se incorpore de manera sistemática y operativa en todos los niveles de las políticas de cooperación.

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda pretende reformar la distribución y gestión de la ayuda y

---

<sup>1</sup> También identificadas por las mujeres, las necesidades estratégicas tienen como objetivo transformar su relación de subordinación respecto a los hombres, enlazando, en tal sentido, con cuestiones como la desigualdad en la división sexual del trabajo, en la propiedad y el control de los recursos, así como en la participación en la toma de decisiones (MOSER, 1989). Con anterioridad a este trabajo, ambos tipos de necesidades habían sido planteados por MOLYNEUX (1985).

<sup>2</sup> Moser (en AJAMIL, 1994) plantea el triple rol de la mujer en términos de sus funciones reproductivas (las responsabilidades de la maternidad, de la crianza y cuidado de los niños y de los demás miembros del hogar), las funciones productivas (trabajo, remunerado o no, que genera valor de cambio) y las funciones sociales del trabajo voluntario o de gestión comunal en función del desarrollo del vecindario, asiento o comunidad.

establece cinco principios (apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados y mutua rendición de cuentas)<sup>3</sup> que deben guiar la reforma de la ayuda. Tal y como declara en su artículo 2, uno de sus objetivos es “incrementar el impacto de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerar el crecimiento, y capacitar y agilizar el cumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM)” (OCDE, 2005). Sin embargo, a pesar de los avances, la igualdad de género debería incorporarse como objetivo y no como medio o instrumento de desarrollo, tal y como señala Carmen de la Cruz:

“La Declaración de París (DP) es un marco que incorpora una serie de elementos en proceso en torno a la eficacia de la ayuda al desarrollo y al incremento de su volumen centrándose, básicamente, en los flujos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Sin embargo, la DP deja fuera otras políticas que son determinantes para la eficacia de la ayuda (como el comercio, la deuda, la inversión extranjera, las remesas de los emigrantes, etc.) a la vez que aspectos centrales de la agenda de desarrollo. Los compromisos de París, así como sus mecanismos operativos están ligados a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y por lo tanto al marco de reducción de la pobreza, en un contexto de armonización y alineamiento de la ayuda entre donantes, y también entre donantes y gobiernos asociados. Desde una perspectiva de igualdad de género, ésta es una visión estrecha, en tanto la eficacia de la ayuda debería medirse por su contribución a la erradicación de la pobreza, a las desigualdades, a la vigencia de los derechos humanos y a la sostenibilidad del desarrollo.” (DE LA CRUZ, 2008:1).

Sin embargo, también tenemos una serie de elementos que la fortalecen (tanto desde el punto de vista político como legislativo y de intervención) desde otros ámbitos y que en los últimos años han consolidado esta mirada hacia las mujeres (Principios y Directrices del CAD, Agenda de Acción de

Accra, Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, entre otros) teniendo como marco fundamental y de referencia a la CEDAW<sup>4</sup> así como la Plataforma de Acción de Beijing. Porque tal y como dice el Foro de Mujeres en Accra<sup>5</sup> “no puede haber eficacia de la ayuda sin eficacia del desarrollo y sin una perspectiva de igualdad de género y derechos de las mujeres, la eficacia de la ayuda no puede conducirnos a un desarrollo eficaz y no contribuirá a la reducción de la pobreza y las desigualdades, ni alcanzará el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

Vemos por tanto, avances y retrocesos que deben analizarse pormenorizadamente, ya que aunque los pasos dados han supuesto un avance considerable para las mujeres en muchos países del mundo, sabemos que aún persisten dificultades para su implementación de manera generalizada en todas las políticas, planes, proyectos y programas. Se trata de limitaciones prácticas asociadas a la integración de la perspectiva de género con una visión que abogue realmente por los derechos y el empoderamiento de las mujeres.

Partiendo de esta panorámica internacional, en 2010, desde la Unidad de Género del ICEI surgió la iniciativa de presentar una línea de trabajo en el contexto del *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, celebrado en Santiago de Compostela en el mes de septiembre, titulada “Integración del enfoque de género en políticas, planes y proyectos para el desarrollo. Avances y retrocesos. Desafíos y propuestas para una adecuada implementación” y cuyos frutos y reflexiones quedan recogidos en esta publicación.

Entre los principales objetivos propuestos para la mencionada línea de trabajo, se planteaba la necesidad de intercambio de experiencias que sirvieran como marco de análisis y reflexión para su posible aplicación en contextos y realidades diferentes de la cooperación internacional. Para ello se insistió en contar con la participación de personas que

<sup>3</sup> Para ver cómo se incorpora el enfoque de género en cada uno de estos principios de la Declaración de París, se pueden consultar los Principios rectores del CAD en materia de eficacia de la ayuda, igualdad de género y empoderamiento de la mujer (CAD-OCDE, 2008).

<sup>4</sup> La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) por sus siglas en inglés.

<sup>5</sup> Declaración del Foro de Mujeres en Accra, “Recomendaciones para la acción sobre la Eficacia del Desarrollo en Accra y más allá”. <http://62.149.193.10/wide/download/WomenForumStatement.pdf?id=712> (consultada el 12/04/2011)



formaran parte de la cooperación universitaria, del tercer sector y de la investigación académica con la intención de contribuir de manera complementaria a la transferencia de conocimientos en el ámbito del género y el desarrollo.

A partir de los tres ejes de análisis, se planteaba, asimismo, la necesidad de reflejar “buenas prácticas” en la materia y también visibilizar cuáles están siendo las principales barreras para la implementación del enfoque de género, contribuyendo con soluciones y estrategias desde diferentes puntos de vista teóricos, metodológicos y prácticos.

Por tal razón y a partir de estas experiencias teórico-prácticas, se pretende contribuir con esta publicación a identificar tanto las posibles mejoras en la integración del enfoque de género como visibilizar las consecuencias no deseadas o retrocesos que su incorrecta aplicación puede estar produciendo en diversos países de América Latina. Se persigue así mismo, y contando también con la participación de organizaciones españolas que trabajan en América Latina, generar conjuntamente un “Llamado a la Acción” para:

- Promover la calidad del enfoque de género;
- Evidenciar las consecuencias negativas que están produciendo determinadas políticas públicas en la región;
- Generar apoyos estratégicos entre donantes y receptores de ayuda internacional;
- Fomentar sinergias e integración entre el conocimiento científico-universitario y el conocimiento basado en la experiencia.

La presente publicación tiene una estructura de **tres bloques temáticos**: el primer bloque se compone de artículos relacionados con los enfoques institucionales y el análisis de los impactos de algunos programas y proyectos de género; el segundo bloque recoge la reflexión sobre diferentes experiencias con grupos “invisibles” y establece algunas propuestas para la incorporación de sus necesidades específicas dentro de la planificación con enfoque de género; y el tercer bloque reúne los desafíos y propuestas

para la implementación de género desde diferentes niveles operativos y metodológicos. Finalmente, se presenta a modo de **conclusiones**, una sistematización del debate surgido a partir de los tres ejes abordados y que emerge de las preocupaciones de las personas ponentes y asistentes al encuentro y que van más allá del planteamiento teórico, tratando de revisar los retos y avances para una adecuada implementación del enfoque de género en el desarrollo, y que esperamos, además, sirva para estimular nuevas líneas de estudio e investigación en esta temática.

En el **primer bloque** de artículos encontramos en primer lugar las reflexiones de la profesora **Amalia Eguía**, con su artículo *El enfoque de género en la política de desarrollo social de la provincia de Buenos Aires, Argentina: formulaciones y experiencias*, donde se caracterizan las concepciones de género y de la participación de la mujer en el desarrollo, así como las estrategias de implementación de la misma que se han promovido en las políticas públicas del área social de la provincia de Buenos Aires (Argentina) desde la década de los noventa. Se parte para ello del análisis de los documentos generales de los diferentes campos gubernamentales (especialmente del organismo dedicado al área social en la provincia), y del análisis del punto de vista de mujeres que participaron o participan en programas sociales provinciales, en carácter de agentes locales o beneficiarias, para conocer el impacto de dicha participación en las relaciones de género.

En segundo lugar, encontramos el artículo de la investigadora **Cecilia Fraga**, titulado *El proceso de empoderamiento de mujeres trabajadoras en un proyecto de autoconstrucción de viviendas populares*, en el que se analizan las experiencias de participación en un proyecto de autogestión de viviendas populares en Buenos Aires, iniciado en 2004. El proyecto constituyó una respuesta colectiva al déficit de vivienda de familias procedentes de desalojos y hogares precarios y aunque dicho proyecto no tuvo como propósito una estrategia en pro de una mayor equidad de género, en la práctica, dio lugar a un proceso de *empowerment* a partir de lo que hicieron y desde los lugares que ocuparon las mujeres, y supuso algunos cambios en sus percepciones

de género. La autora, desde una perspectiva micro-social, describe la participación de dichas mujeres trabajadoras en la organización comunitaria y del trabajo, y reflexiona sobre sus auto-percepciones y experiencias de género.

En tercer lugar, encontramos el artículo de las profesoras **Esther del Campo** y **M<sup>a</sup> Jesús Vitón** que lleva por título *Espacios de incidencia estratégica de las mujeres indígenas de Guatemala y Bolivia en el desarrollo de las agendas de las políticas públicas para el avance de una igualdad genérica y étnica desde los logros alcanzados*. El artículo parte de los resultados recogidos en la investigación realizada durante los años 2008-2010 sobre Mujeres Indígenas y Políticas Públicas en Bolivia y Guatemala, financiada por el Ayuntamiento de Madrid. Analizando, en primer término, los esfuerzos realizados por parte de las mujeres indígenas de los pueblos originarios de Bolivia y Guatemala, para articularse e incidir, desde su especificidad, en la agenda de las políticas públicas para la igualdad de género en dichos países. A partir de los logros alcanzados en la última década, el texto se esfuerza por describir, analizar e interpretar esta situación en la política educativa y en el desarrollo productivo, así como en los niveles de participación política de estos grupos, a fin de llevar a cabo, desde un planteamiento comparado, la definición de líneas estratégicas para mejorar la igualdad de oportunidades en los procesos formativos y el fortalecimiento de los procesos de empoderamiento de las mujeres. El artículo finaliza con un apunte sobre el papel de apoyo de carácter técnico y político que pueden tener los agentes de la cooperación y la naturaleza de los proyectos que implementan y financian, a fin de lograr avances relevantes en el logro de la mejora de las condiciones de vida de manera sostenible.

En cuarto lugar, y como cierre de este primer bloque, se encuentra el artículo de la profesora **Susana Ortale**, *El enfoque de género en la política de salud reproductiva de la provincia de Buenos Aires: formulaciones y experiencias*, que tiene como finalidad caracterizar las concepciones de género presentes en los lineamientos y en las acciones desarrolladas por los programas de salud sexual y reproductiva de la provincia de Buenos Aires (Argentina) a partir de la aprobación de la Ley Nacional 25.763 de Salud Sexual y Reproductiva de 2002 y de la Ley Provincial 13.066 de Salud Reproductiva y Procreación Responsable de

2003. El artículo pone el foco de observación en adolescentes pobres, cuya indagación requiere del análisis de las variables principales que afectan el acceso igualitario al derecho a la salud sexual y reproductiva: las relaciones de género, la edad y la posición de clase. Para ello formula diferentes interrogantes sobre la contribución de los programas a la promoción de los derechos de las adolescentes en el campo de la salud sexual y reproductiva o cómo éstos han incidido en el establecimiento de relaciones de género más equitativas, analizando información documental y entrevistas de adolescentes.

El capítulo considera como elementos esenciales los derechos a la información, a tomar decisiones autónomas, a una atención adecuada y oportuna, a recursos suficientes y de calidad, a no ser discriminadas, a tener relaciones libres de violencia, a participar en la reorientación de los servicios y programas, retomando formulaciones de Rosalind Petchesky y Sonia Correa para quienes -en sintonía con Kabeer- los elementos centrales que se deben analizar son:

- a) poder para tomar decisiones informadas acerca de la fertilidad, la actividad sexual, la maternidad, etc.,
- b) recursos para llevar adelante tales decisiones seguras y efectivamente.

En el **segundo bloque** de artículos, encontramos en quinto lugar, la presentación de la consultora e investigadora **Yedra García**, titulada *Proyecto sobre Nuevas Masculinidades en Colón, Honduras*. En este trabajo la autora muestra de manera clara y concisa las experiencias concretas de un proyecto que se enmarca dentro de un convenio regional centroamericano sobre derechos y salud sexual y reproductiva de la organización Médicos del Mundo. En el proceso de revisión del mencionado convenio se observa que las actividades de formación y sensibilización se están dirigiendo exclusivamente a personal sanitario y a mujeres de la zona, sin incluir a grupos de hombres jóvenes y adultos, y en donde se inicia un proceso de incorporación de éstos, haciéndose por medio de actividades de formación y sensibilización con hombres de los diferentes gremios del departamento de Colón (Honduras): transportistas, taxistas, policías, militares, etc. Uno de los resultados de este

proceso es la creación de una asociación de hombres que por iniciativa propia quieren luchar contra la violencia de género, y que está siendo replicada en otros municipios de la zona.

A continuación, en sexto lugar, podemos leer el artículo de la consultora y experta internacional **Pilar González**, titulado *Las Mujeres con discapacidad y sus múltiples desigualdades: un colectivo todavía invisibilizado en los Estados Latinoamericanos y en las Agencias de Cooperación Internacional*. En el capítulo relata que las mujeres con discapacidad no son un colectivo homogéneo, sino que configuran un grupo muy diverso que experimenta las múltiples desigualdades de diferente manera y desde la diversidad de sus vivencias. Por lo tanto, las mujeres con discapacidad no partirían de una identidad única basada en la “doble discriminación”, fundamentalmente porque otras categorías como por ejemplo, la etnia, orientación sexual, origen nacional o el estrato socioeconómico, configuran identidades múltiples que contribuyen a crear capas de desigualdades que interactúan simultáneamente en una sola persona. Así mismo, se evidencia cómo las mujeres con discapacidad han estado ausentes de las agendas de cooperación internacional en Latinoamérica, así como en los marcos políticos y legislativos de los Estados, analizando la autora, dentro de una perspectiva de interseccionalidad política, las estrategias dirigidas para actuar frente a los efectos de las desigualdades que no han contemplado las necesidades específicas de las mujeres con discapacidad.

El **tercer bloque** de esta publicación, presenta las reflexiones de la consultora y experta **Raquel Tomás** a través de su artículo *El enfoque de género de la cooperación española: avances y cambios frente a viejos desafíos institucionales*, en el que analiza los significativos cambios que ha tenido la Cooperación Española a partir del año 2005, en el enfoque de género. Tales cambios han apostado no solo por la integración del Enfoque de Género en Desarrollo (GED) en sus documentos de planificación estratégica y operativa, sino también por el notable incremento de los recursos presupuestarios destinados al sector. Señalando así mismo la autora, que a pesar de los importantes avances existen aún viejos desafíos institucionales por enfrentar para alcanzar una mayor calidad y eficacia de la ayuda en los temas de

igualdad de género, centrando su reflexión en algunos aspectos críticos como:

- 1) el mandato político y el compromiso institucional prolongado en el tiempo,
- 2) la cultura institucional,
- 3) la estructura organizativa, que pueden limitar una adecuada integración del enfoque de género en el principal órgano de gestión y ejecución de la política de cooperación española, la AECID, para finalmente, tratar de plantear cómo superarlos con el fin de lograr una verdadera transformación de la estructura y práctica institucional. En segundo lugar, se presenta el artículo de la investigadora y consultora **Julia Espinosa**, cuyo título es *La evaluación sensible al género: Una herramienta para mejorar la calidad de la ayuda*, donde analiza el contraste entre los avances motivados por la Conferencia de Beijing (1995) y el reconocimiento a escala internacional de la igualdad de género como un prerrequisito para el desarrollo y los insuficientes y, a veces contradictorios, resultados obtenidos. Al tiempo que en la última década las cuestiones de género se han situado en un segundo plano de relevancia en la agenda internacional de desarrollo, la perspectiva de género se ha evaporado con frecuencia en el proceso de implementación de políticas. La autora plantea cómo en este escenario, la evaluación sensible al género se conforma cada vez con más fuerza como una herramienta clave para el aprendizaje, la mejora y la rendición de cuentas en términos de género, constituyendo, por tanto, un instrumento fundamental para asegurar una ayuda de calidad que promueva, en efecto, la igualdad de género. En el artículo se exponen los diferentes modelos de evaluación que han abordado las cuestiones de género, subrayando sus principales características, así como pincelando los retos existentes en la conformación de una metodología de evaluación sensible al género.

En último lugar, y como cierre del tercer bloque, se muestra el artículo de la investigadora y experta en Cooperación Universitaria al Desarrollo **Estefanía Molina**, cuyo título es *Políticas de Cooperación Universitaria al Desarrollo con perspectiva de género. La Red GEDEA (Género en Desarrollo*

y *Eficacia de la Ayuda*) como buena práctica de la CUD, donde estudia los principales avances legislativos de la Cooperación Universitaria al Desarrollo con enfoque de género en los últimos años, mostrando éstos tanto en el marco normativo como en aspectos programáticos y experimentales. Así mismo, hace un análisis de la proliferación de estructuras solidarias y/o de cooperación universitaria al desarrollo internacional, exponiendo las principales debilidades y desafíos, para detenerse de manera particular en la Red GEDEA, como una buena práctica de la CUD, como instrumento que emana de la Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación española y que se constituye como un espacio de información, intercambio y gestión del conocimiento.

Como coordinadoras de esta obra colectiva, sólo nos queda decir que confiamos y esperamos generar entre las personas lectoras una mayor toma de conciencia de la importancia de la adecuada implementación del enfoque de género a todos los niveles de las políticas de cooperación y deseamos que los artículos que a continuación podrán leer les produzcan tantas reflexiones, inquietudes y nuevas significaciones como han supuesto para nosotras. El intento, al menos, ha sido todo un placer.

## Bibliografía

Ajamil, M. (1994, septiembre-diciembre). Cooperación internacional, género y desarrollo. *Revista Iberoamericana de Educación*. 6. Organización de Estados Iberoamericanos para la ciencia, la Educación y la Cultura. [On line]. Disponible en: <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie06a04.htm> (marzo de 2011).

CAD-OCDE (2008, diciembre). *Principios rectores del CAD en materia de eficacia de la ayuda, igualdad de género y empoderamiento de la mujer*. [On line] Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/37/45/42401153.pdf> (abril de 2011).

De la Cruz, C. (2008, abril). *De Beijing a París: La relevancia de la igualdad de género para la eficacia de la ayuda*. [On line]. Disponible en: <http://www.fride.org/publicacion/400/de-beijing-a-paris:-la-relevancia-de-la-igualdad-de-genero-para-la-eficacia-de-la-ayuda> (abril de 2011).

Declaración del Foro de Mujeres en Accra (2008, agosto). *Recomendaciones para la acción sobre la Eficacia del Desarrollo en Accra y más allá*. [On line] Disponible en: <http://62.149.193.10/wide/download/WomenForumStatement.pdf?id=712> (abril de 2011).

ECOSOC (1997, enero). *Gender Mainstreaming. An Overview*. New York: United Nations. Excerpt from A/52/3 [On line]. Disponible en: [www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/ECOSOCAC1997.2.PDF](http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/ECOSOCAC1997.2.PDF) (abril de 2011).

Molyneux, M. (1985). Mobilization Without Emancipation? Women's Interests, State and Revolution in Nicaragua. *Feminist Studies*. 11, 2, 227-254.

Moser, C. (1989). Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs. *World Development*. 17, 11-1803.

Moser, C. (2001). La Planificación de Género en el Tercer Mundo: Enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género. En V. Guzmán, P. Portocarrero y V. Vargas (Coords.), *Una nueva lectura: género en el desarrollo*. Lima: Entre Mujeres-Flora Tristán.

OCDE (2005, febrero-marzo). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*. [On line]. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf> (marzo de 2011).

Young, K. (1997). *El potencial transformador en las necesidades prácticas: empoderamiento colectivo y el proceso de Poder y empoderamiento de las mujeres*. Santafé de Bogotá: Ed. Tercer mundo/ Fac. Ciencias Humanas.



## **BLOQUE 1**

### **EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA: FORMULACIONES Y EXPERIENCIAS**

**Amalia Eguía**

*Universidad Nacional de La Plata*

*Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina*

#### **Introducción**

Este trabajo forma parte de un proyecto más general centrado en el estudio de la participación en programas sociales de la provincia de Buenos Aires<sup>6</sup>.

Aquí se intentará reflexionar sobre la vinculación entre el reconocimiento de las desigualdades de género y el tipo de participación que se ha promovido en las políticas dirigidas a sectores pobres desarrolladas por el área social de los gobiernos de la provincia de Buenos Aires desde la década del noventa hasta la actualidad.

Se tomaron como fuentes por un lado los discursos de los gobernadores en la apertura de las asambleas legislativas, las leyes de creación de los organismos encargados del área social y documentos de dichos organismos; por otro, los testimonios de funcionarios/as, técnicos/as y agentes locales de un programa social de dicha área, con larga trayectoria y amplia cobertura: el Plan Más Vida (denominado inicialmente Plan Vida).

En el análisis tuvimos en cuenta la distinción que realiza Young (1991) entre necesidades prácticas y estratégicas de género así como los diferentes enfoques sobre la participación de la mujer en el desarrollo.

<sup>6</sup> Este proyecto general, dirigido por Amalia Eguía y Susana Ortale y radicado en el CIMeCS-IdIHCS (UNLP/Conicet) y el Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP, cuenta con el apoyo de subsidios del CONICET, la CIC, la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y el Programa de Incentivos a la Investigación del Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

#### **Mujer, mujeres y género**

La preocupación por la problemática de las mujeres y el género tanto en el ámbito académico como en el de la planificación social se vincula con el desarrollo del movimiento feminista.

Con respecto al primer ámbito, tal como señala Orobítz (2003), en los años sesenta y setenta los movimientos de liberación femenina tuvieron una gran influencia en las ciencias sociales, promoviendo la transformación del objeto de estudio “mujer” como categoría única a las mujeres en su pluralidad. En el campo específicamente antropológico, a partir de 1970 se desarrollan una serie de estudios que continuaron con la línea de trabajos anteriores, tales como los de Margaret Mead, intentando visibilizar los papeles sociales de las mujeres.

A partir de la década del 80, en este ámbito se introduce el concepto de género entendido como una construcción social interrelacionada con otros sistemas simbólicos. Scott (1999) considera que el término género forma parte del esfuerzo de las feministas por reivindicar un territorio específico e insistir en la insuficiencia de las teorías existentes para explicar la desigualdad entre hombres y mujeres. Esta autora define género como un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y como una forma primera de relaciones significantes de poder.

Como señala Rendón (2003), la preocupación feminista por la opresión de las mujeres y el debate que tuvo lugar dentro de la academia penetraron en las agencias internacionales de desarrollo y de allí en las instancias nacionales de planificación económica y social. En la década del setenta las mujeres aparecen explícitamente en el discurso oficial sobre el desarrollo, con el surgimiento de una perspectiva caracterizada como Mujeres en el Desarrollo (MED). A partir de esta perspectiva se hizo visible el aporte económico femenino en los países de la periferia, se cuestionó la exclusión de las mujeres de los programas relativos

a la producción y de las capacitaciones y se promovió la igualdad entre los sexos mediante una mayor y mejor integración de las mujeres a la actividad económica para el mercado. El enfoque MED implicó un cambio radical respecto al enfoque del bienestar predominante en la planificación del desarrollo en las décadas anteriores, que consideraba a las mujeres pasivas receptoras de programas de bienestar social como amas de casas y madres.

Parella (2003) detalla los diferentes enfoques que se fueron formulando en la perspectiva MED. En un primer momento, como contrapartida al enfoque del bienestar, se apunta al logro de la independencia económica de las mujeres como sinónimo de reducción de la desigualdad en relación a los hombres, desde los enfoques de equidad y antipobreza. Se focaliza el interés en la participación de las mujeres en el ámbito productivo, sin considerar las relaciones entre éste y el trabajo reproductivo. Posteriormente, en el contexto de crisis y ajuste estructural de la década del ochenta, el foco se desplaza al rol reproductivo de las mujeres y al trabajo gratuito que realizan planteando el enfoque de la eficiencia. Como señala esta autora:

“Puesto que el enfoque MED define los problemas de las mujeres en términos de las necesidades básicas de las familias y no tanto en base a la subordinación que ellas experimentan en la esfera reproductiva, los programas de desarrollo que se derivan de este enfoque tienden a buscar el productivismo de las mujeres pobres en el ámbito doméstico y en los oficios tradicionalmente femeninos —como la costura—. Este tipo de programas sirven para remarcar el carácter secundario de la mujer en la esfera productiva, así como para estimular el trabajo gratuito de las mujeres y reforzar su rol en la esfera reproductiva.” (PARELLA, 2003:40).

Rendón retomando a Kabeer (en RENDÓN, 2003), señala una serie de críticas que ha recibido la perspectiva MED, entre las que cabe destacar las siguientes: consideran a las mujeres aisladas de las relaciones por las que se perpetúan las desigualdades y tanto a los hombres como a las mujeres como grupos homogéneos, sin tomar en cuenta las desigualdades de clase, etnia y raza que se entrelazan con las de género. Plantea que estas críticas, así como los resultados de numerosas investigaciones sobre la situación de las mujeres y las relaciones

de género en diferentes zonas del Tercer Mundo realizados por la academia y por los organismos internacionales, contribuyeron a la sustitución de este enfoque por el de Género en el Desarrollo (GED), centrado en la igualdad entre los hombres y las mujeres como tema transversal de los distintos ámbitos del desarrollo y la cooperación.

En este marco se plantea el enfoque del empoderamiento, que apunta fuertemente a los intereses estratégicos de género en forma indirecta, a través de las necesidades prácticas. Desde esta perspectiva se sostiene que las mujeres tienen que poner en cuestión las estructuras y situaciones opresivas en diferentes niveles y en forma simultánea (MOSER, 1991).

Según Batliwala (1997:193) el “término empoderamiento se refiere a una gama de actividades que van desde la autoafirmación individual hasta la resistencia colectiva, la protesta y la movilización para desafiar las relaciones de poder”. En el caso de las mujeres, las metas del proceso de empoderamiento apuntan a desafiar la ideología patriarcal transformando, como señala la autora, tanto la “condición” de las mujeres como su “posición” y abordando sus necesidades prácticas y estratégicas.

Estos conceptos han sido planteados por Young (1991), que señala que la condición de la mujer refiere a los aspectos materiales y prácticos requeridos para un nivel de vida adecuado y la posición, al estatus de la mujer en relación con el hombre. Asimismo, establece una distinción entre necesidades prácticas (aquellas relacionadas con la necesidad de las mujeres de cumplir con los roles domésticos que les son asignados por la división sexual tradicional del trabajo) e intereses estratégicos de género (se relacionan con un cuestionamiento de la posición de las mujeres en la sociedad, con una redefinición de relaciones económicas y políticas). Aclara que estas necesidades varían según el contexto cultural y político en el que se formulen. Siguiendo la propuesta de Molyneux (en YOUNG, 1991), identifica las siguientes: la abolición de la división sexual del trabajo, el alivio de la carga del trabajo doméstico y el cuidado de los niños y las niñas, la eliminación de formas institucionalizadas de discriminación, el establecimiento de igualdad política, la libertad de elección sobre la maternidad

y la adopción de medidas contra la violencia y el control masculino sobre la mujer.

En contraste con este tipo de necesidades, la autora define las necesidades prácticas de género, que se formulan a partir de las condiciones concretas de las mujeres en su posición dentro de la división sexual del trabajo, sin apuntar a su emancipación. Considera que una serie de necesidades de la familia son identificadas como necesidades prácticas de género tanto por quienes diseñan políticas como por las mismas mujeres por la división social del trabajo imperante.

A partir de estos conceptos nos proponemos caracterizar las concepciones de género y de la participación de la mujer en el desarrollo. Comenzaremos analizando las propuestas de las distintas gestiones gubernamentales sobre el área social, los cambios en los organismos creados para planificarla y gestionarla así como los objetivos generales propuestos a partir del análisis de leyes, decretos, discursos pronunciados por los gobernadores ante la Asamblea Legislativa y documentos generales de dichos organismos. Luego tomaremos el caso de uno de los programas más importantes de la provincia de Buenos Aires, el Plan Más Vida, que se inició a mediados de la década del noventa y todavía está vigente con una serie de modificaciones.

### De la equidad al bienestar

Como señala Guzmán (1998), uno de los logros del movimiento de mujeres de varios países de América Latina y el Caribe fue no sólo instalar en la agenda pública las demandas de las mujeres, sino también la necesidad de instituciones estatales encargadas de atenderlas.

Al inicio de su gestión en la provincia de Buenos Aires, el gobernador justicialista Antonio Cafiero<sup>7</sup> creó el Consejo Provincial de la Mujer. En 1991 se promulgó la Ley 11.097, a partir de la cual el Consejo se incorporó a la estructura del Estado, en cuyos fundamentos se explicitó que el Consejo tenía como finalidad “todo lo concerniente a lograr *la plena igualdad*

*jurídica laboral, política, económica y social de la mujer, superando los impedimentos fácticos y jurídicos que traben su desarrollo*”. En el texto de la ley se vislumbra la consideración de las necesidades estratégicas de género al explicitar la situación de la subordinación de las mujeres y proponerse promover relaciones igualitarias en el plano económico, social y político.

La creación del Consejo de la Mujer estuvo asociada al reconocimiento de las mujeres como ciudadanas y de su situación de inequidad. Las funciones que se le asignaron consistieron en promover que otras áreas y niveles del gobierno tomen medidas y desarrollen políticas para revertir esa situación, pero no llevar adelante la planificación y gestión de políticas sociales dirigidas a la mujer. Tal como señala Mason (2004:72-73) la “diferencia de este organismo –comparado con otros que administraban –y aún administran- políticas dirigidas a mujeres, es que se constituye como un espacio burocrático independiente de las políticas de acción social donde habitualmente se ubican los *temas de mujeres*”. La imagen de las mujeres deja de estar asociada a determinados actores y problemas sociales y se hace extensiva a sectores a los que no están dirigidas habitualmente las políticas sociales; “son definidas en su individualidad, con *derechos propios*”. Los casos personales eran atendidos por la Dirección de la Mujer, dependiente del Ministerio de Acción Social de la provincia. En este sentido, la importancia de este organismo no se asemeja a la que tuvo durante la gestión gubernamental de Eduardo Duhalde<sup>8</sup> que relacionó nuevamente a las mujeres con la acción social, realizando una serie de cambios institucionales.

La esposa del gobernador, Hilda González, asumió la Presidencia Honoraria del Consejo Provincial de la Mujer impulsando modificaciones en este organismo, tanto en relación a la visión sobre la mujer -que pasó a ser definida por sus vínculos especialmente familiares- como en relación a las acciones, ya que el Consejo sumó la atención de casos personales que antes estaba a cargo de la Dirección de la Mujer.

En cuanto al Ministerio de Acción Social, Duhalde lo unificó con el Ministerio de Salud, conformando las subsecretarías de

<sup>7</sup> Gobernador de la provincia de Buenos Aires durante el período diciembre 1987- diciembre 1991.

<sup>8</sup> Gobernador de la provincia de Buenos Aires desde el 11 de diciembre de 1991 hasta el 11 de diciembre de 1999.



Salud, Infancia, Familia y Medio Ambiente y Organización Comunitaria y disolviendo la Dirección de la Mujer.

A partir de julio de 1992, se reorganizaron los programas alimentarios vigentes hasta ese momento. Se dispuso la integración de los mismos en el Programa Social de la Familia Bonaerense “Eva Perón”, encomendándose a la Subsecretaría de Organización Comunitaria, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social la formulación, administración y ejecución del mismo. Según un documento publicado por dicha subsecretaría, este programa perseguía los siguientes objetivos, entre otros: proteger a los grupos más desfavorecidos (pobres y grupos más vulnerables, en particular el grupo materno-infantil), consolidar mecanismos permanentes de capacitación e incentivar la participación y el protagonismo de la población beneficiaria. El Programa Eva Perón tenía como destinataria a la población en hogares cuyo ingreso se situaba por debajo de la denominada “línea de pobreza”, que además se encontraran en una de las siguientes situaciones: con “necesidades básicas insatisfechas” o con situaciones de riesgo en su seno por condición biológico-social (al menos un niño/a menor de 2 años, al menos dos niños/as menores de 6 años o mujer embarazada o amamantando).

En los documentos generales del programa no se registraron referencias al reconocimiento de las desigualdades de género ni la definición de estrategias vinculadas explícitamente a la reducción de este tipo de inequidad. El hecho de centrarse en la mujer en su rol reproductivo lo vincula con el enfoque del bienestar, que apunta a ese tipo de necesidades prácticas.

En 1994 se profundizaron los cambios institucionales en el área social, ya que se transfirieron al Consejo Provincial de la Mujer los programas, el personal y las partidas presupuestarias asignadas a la ex Subsecretaría de Organización comunitaria dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social. Esto incluyó al Programa Social de la Familia Bonaerense “Eva Perón”. En 1995 se determinó el ordenamiento orgánico-funcional del organismo. Al Consejo Ejecutivo y Consultivo que lo integraban desde su creación, se agregaron una serie de áreas dependientes

del primero, entre las cuales se incluyó el área Programas para la mujer. Las actividades de esta área tenían como objetivo la prestación efectiva de asistencia y ayuda a la mujer en los aspectos laboral, social, cultural, educativo y económico.

### **Entre la equidad y la eficiencia**

Profundizando aún más los cambios en esta línea, en 1995 se crea el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano<sup>9</sup>, dependiente del Poder Ejecutivo, que reemplazó al Consejo Provincial de la Mujer. En la ley de creación se plantea que este organismo tendrá como objetivo “asistir al gobernador en la determinación de las políticas necesarias para *la protección de la familia, el discapacitado, el logro de la total igualdad de la mujer*, el acceso a la vivienda digna, el bienestar de la población bonaerense y en general para el pleno desarrollo humano incentivando la acción solidaria”. Se registra un reconocimiento explícito de la situación de inequidad de la mujer y el planteo sobre la necesidad de formulación de estrategias para revertirla ocupa un lugar destacado entre los objetivos y funciones señaladas para el organismo, apuntando a las necesidades estratégicas de género. En este sentido, este discurso centrado en las mujeres desde una perspectiva MED, puede identificarse con el enfoque de la equidad.

En un documento posterior, denominado *Modelo de gerenciamiento social de la provincia de Buenos Aires* y elaborado en 1998, se vislumbra una concepción diferente de la participación femenina en el desarrollo que coincide con la detectada en los documentos del programa más importante de este período: el Plan Vida. De acuerdo con dicho documento, el Consejo se proponía modificar la concepción sobre la acción social vigente hasta ese momento, promoviendo la participación social. Se plantea el objetivo de otorgar protagonismo a las mujeres en la ejecución de la política social, a través de las figura de “trabajadora vecinal”, mujeres voluntarias que gestionan los programas en el barrio, sin recibir remuneración por su trabajo. Esta concepción de la participación puede asociarse al enfoque MED de la eficiencia que, como sostiene Moser (1991), sólo satisface las necesidades prácticas de género a costa de más horas de trabajo y un incremento de trabajo impago.

---

<sup>9</sup> En 1995 el gobierno provincial sanciona la Ley 11.737, que modifica el artículo 1 de la ley 11.097 por la cual se había creado el Consejo Provincial de la Mujer.

Durante el gobierno del justicialista Carlos Ruckauf<sup>10</sup>, se mantuvo el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano como el organismo centralizador de la acción social. En los discursos del gobernador ante la Asamblea Legislativa se registraron referencias al lugar de la familia en la política del organismo y un reconocimiento a la red de trabajadoras vecinales.

A comienzos de 2002, durante la gestión del gobernador justicialista Felipe Solá<sup>11</sup> el área se transformó en el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo que, de acuerdo con la normativa de creación, retoma algunos objetivos del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano agregando otros, entre los que incluye la determinación de las políticas necesarias para la igualdad de la mujer. En 2004 se separan las áreas de desarrollo humano y trabajo, creándose el Ministerio de Desarrollo Humano y el Ministerio de Trabajo.

De acuerdo con un documento elaborado en los primeros meses de funcionamiento<sup>12</sup>, el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo se propone la constitución de una política social enraizada en los derechos de las personas, con eje fundamental en el trabajo como fuente de inclusión e identidad, la promoción de la organización popular y la participación de los grupos, sectores y comunidades en la identificación y resolución de sus problemas. Entre los múltiples objetivos generales enunciados en este documento no se registra una referencia explícita a la inequidad de género ni se formulan estrategias dirigidas a combatirla.

Se mantienen los programas que se desarrollaban en la gestión anterior, con una reformulación del Plan Vida tendiente a integrar la prestación alimentaria con la promoción del cuidado de la salud.

En los discursos del gobernador Solá se registra un reconocimiento particular a la tarea de las trabajadoras voluntarias del Plan Vida, naturalizando la sobrecarga laboral

que implica y sin brindar ningún indicio sobre la posibilidad de convertirlo en un trabajo remunerado.

Coincidimos con Daeren (2004), quien afirma que no valorizar debidamente el trabajo de las mujeres como ejecutoras y prestadoras de servicios sociales implica perpetuar la discriminación y explotación social de género.

### **Hacia una perspectiva de género en el desarrollo**

En 2007 el gobierno provincial creó el Consejo Provincial de la Mujer, como un ámbito interinstitucional e intersectorial, con dependencia directa del Gobernador, fijando como objetivo la promoción e implementación de políticas que contribuyan a la plena igualdad jurídica, social, económica, laboral, política y cultural entre los géneros. Asimismo, se estableció como política de Estado, las acciones dirigidas a consolidar la equidad de género y la igualdad de oportunidades y trato entre varones y mujeres, en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires.

En el decreto de creación del organismo se reconoce la existencia de situaciones de discriminación, violencia contra las mujeres, desigualdad de oportunidades en el acceso a espacios de poder y decisión a pesar de algunos avances en la lucha contra las “condiciones de desigualdad entre los géneros” y de la necesidad de una mayor profundización e institucionalización de las políticas de género. Asimismo, se plantea que “alcanzar la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, a partir del reconocimiento y el respeto por las diferencias, es una condición para la construcción de la justicia social y requisito previo y necesario para la equidad, el desarrollo y la paz”.

Los objetivos formulados tienden a promover los intereses estratégicos de género, pero, como en el caso de la gestión del gobernador Antonio Cafiero, se trata de un organismo separado del área encargada de la planificación y gestión de la política social, lo que dificulta la concreción de las metas planteadas en prácticas.

---

10 Gobernador de la provincia de Buenos Aires desde diciembre de 1999 hasta diciembre de 2001.

11 Gobernador de la provincia de Buenos Aires desde enero de 2002 hasta diciembre de 2007.

12“Ante la crisis: la nueva política socio-económica impulsada por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires”, Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo, mayo 2002.

En la gestión gubernamental posterior, de Daniel Scioli<sup>13</sup>, el área social pasó a denominarse Ministerio de Desarrollo Social. En la ley a través de la cual se crea este Ministerio, se menciona también entre sus funciones el fortalecimiento de la familia y el logro de la igualdad de la mujer, así como la elaboración de planes y programas que apoyen la igualdad de oportunidades, especialmente en el caso de las mujeres.

En el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, se creó la Dirección de Políticas de Género, que forma parte de la Dirección Provincial de Promoción de Derechos Sociales. No se registraron menciones al Consejo Provincial de la Mujer creado por el gobernador Solá, en cuya página Web figuran aún funcionarios de la gestión anterior.

La Dirección de Políticas de Género se propone lograr los siguientes objetivos, entre otros: promover la igualdad de género en todas las políticas, programas y proyectos del gobierno provincial en concordancia con aquellos implementados a nivel nacional e internacional, formular y proponer proyectos de desarrollo comunitario y de igualdad de oportunidades orientadas a fortalecer el capital social, la participación, el liderazgo, la conformación de redes y los espacios de concertación, generar acciones de prevención y contención dirigidas a las mujeres que viven en contextos de violencia familiar, promover la inserción laboral de las mujeres a través del asociativismo y la generación del autosustento y el autoempleo, promover la igualdad de oportunidades para la inserción de la mujer en todos los ámbitos de la sociedad.

Puede afirmarse, entonces, que la creación de este organismo se vincula con un enfoque de género que contempla las necesidades estratégicas, como en el caso del Consejo Provincial de la Mujer. Pero a diferencia de este Consejo, se destina un área del Ministerio de Desarrollo Social a la problemática de género, proponiendo que atraviese las políticas y acciones de otras áreas del Ministerio y del gobierno provincial y municipal.

En los documentos de la Dirección se fundamenta la utilización del concepto de género, definiéndolo de manera relacional, como el conjunto de las relaciones socialmente constituidas entre hombres y mujeres. Consideran a la equidad de género como un derecho humano y sostienen que es imprescindible lograr la institucionalización de la perspectiva de género, desarrollando acciones tendientes a superar las desigualdades en términos de asignación de recursos, derechos civiles, participación, posiciones de poder y autoridad y valoración del trabajo de hombres y mujeres.

Entre sus propuestas programáticas cabe destacar:

- Programa de Formación de Mujeres Dirigentes de la Provincia de Buenos Aires “Construyamos la equidad”: tiene como objetivo conformar un espacio provincial de articulación de mujeres dirigentes en el que confluyan representantes de distintos sectores sociales, políticos, económicos y culturales con la Dirección de Políticas de Género.
- Programa de Promoción del Buen Trato en Niñas, Niños y Adolescentes: tiende a promover y capacitar a nivel local sobre estrategias de buen trato para la prevención del abuso sexual y maltrato infantil desde una perspectiva de género en las 25 regiones de la provincia.
- Programas vinculados con la problemática de la violencia familiar: Proyecto Servicio de Hospedajes Temporarios, Acompañantes en Red para la prevención y atención de la violencia familiar, Promoción de mesas locales y atención de la violencia familiar desde una perspectiva de género.
- Jóvenes por los derechos. Programa Integral de Promoción de los Derechos Sexuales y Reproductivos: tiene como objetivo mejorar la salud y calidad de vida de adolescentes y jóvenes pobres de 40 Municipios de la Provincia de Buenos Aires promoviendo la equidad de género en los temas vinculados con los Derechos Sexuales y Reproductivos, particularmente embarazo y anticoncepción, VIH/SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual y Violencia desde la perspectiva de los derechos.

---

<sup>13</sup> Iniciada en diciembre de 2007.

- Programa Crecer Jugando en Igualdad de Oportunidades: a través del cual se intenta promover el cumplimiento de la Convención de los Derechos del niño, niña y adolescente desde la perspectiva de Género y el Buen Trato, utilizando recursos lúdicos para ir incorporando hábitos de convivencia entre iguales y el buen trato desde una perspectiva de género. Asimismo se desarrollan cursos de capacitación dirigidos a técnicos y agentes municipales y miembros de organizaciones sociales en modelos de acción para el trato con la infancia y adolescencia desde una perspectiva de género.

De acuerdo con las formulaciones de los documentos consultados, puede afirmarse que los lineamientos de este organismo se ubican en la perspectiva “género en el desarrollo”. Como sostiene Guzmán (1998), las políticas de gobierno incluyen una perspectiva de género cuando existe una voluntad explícita de promover una redistribución de recursos, derechos civiles y de participación y valoración del trabajo de hombres y mujeres. Esta autora rescata una serie de programas específicos que contribuyen a achicar la brecha de género, entre los que incluye algunos de los que desarrolla la Dirección:

“La incorporación de la dimensión de género en las políticas públicas aconseja 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. 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 las jefas de hogar pobres, prevenir y dar atención a las embarazadas adolescentes, contrarrestar la desinformación de las mujeres acerca de sus derechos, son ejemplos de proyectos específicos.” (GUZMÁN, 1998:55-70).

### **El caso del Plan Más Vida**

Tal como señalamos arriba, el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano creado en 1995 se planteó como

uno de sus objetivos centrales construir y consolidar una red de organización comunitaria, fomentar la participación. Este protagonismo se hace claramente efectivo especialmente en uno de los programas implementados en el período, que aún continúa con una serie de modificaciones: el Plan Vida (luego denominado Más Vida), definido en los documentos del Consejo como el eje de su política social.

Apartir del análisis de las propuestas programáticas específicas y de los testimonios recogidos en las entrevistas realizadas a técnicos y agentes locales de este Plan, intentaremos mostrar que este programa se centra principalmente en las necesidades prácticas de género.

El Plan Vida se planteó como objetivos contribuir a la disminución de la morbi-mortalidad materno infantil y a mejorar la calidad de vida de las madres y niños/as con necesidades básicas insatisfechas (NBI) de la provincia. Asimismo, se propuso promover la formación de recursos humanos (que denominan trabajadores vecinales) para conformar y/o fortalecer la organización comunitaria. Dirigido a embarazadas, mujeres que amamantan y niños/as de 0 a 5 años, incluía prestaciones vinculadas con los siguientes ejes: eje nutricional (apoyo nutricional con entrega de alimentos de alto valor nutritivo); eje salud (orientado al desarrollo progresivo de una red de atención materno-infantil que contemple la salud y el control de los niños/as y embarazadas) y eje organización comunitaria (tendiente a consolidar acciones en la población beneficiaria que permitan las prácticas de autogestión y de interrelación barrial).

Durante el año 2008 se implementaron cambios en el programa, se fue suplantando la entrega de alimentos por la de una tarjeta de compra de los mismos emitida por el Banco de la Provincia de Buenos Aires de \$80 mensuales en el caso de hogares con un hijo/a o un hijo en gestación y \$100 mensuales en caso de hogares con dos o más hijos/as<sup>14</sup>. En las entrevistas realizadas, tanto las agentes locales del programa como los integrantes del equipo técnico se refirieron a la modalidad inicial del programa.

<sup>14</sup> Los datos se presentan en pesos argentinos y equivalen a 22 y 26 dólares respectivamente.

El subprograma Comadres, dirigido a embarazadas y puérperas, incluyó entre sus objetivos específicos el fortalecimiento de redes de acompañamiento y contención de las embarazadas y de la articulación entre las organizaciones barriales y las instituciones de salud, así como la capacitación de las beneficiarias en relación a temas de maternidad desde la óptica comunitaria, lactancia materna, cuidados prenatales, maternidad adolescente y puerperio.

Las Trabajadoras Vecinales llamadas “manzaneras” son las encargadas de implementar en los barrios las acciones del Plan. Junto con las “manzaneras”, se eligen otras trabajadoras vecinales con perfil solidario llamadas “comadres”, encargadas de detectar las embarazadas censadas del Plan Vida, brindarles apoyo y contención, identificando aquellas en situaciones de riesgo, actuar como agentes comunitarios para concientizar sobre la importancia del control prenatal y articular con los profesionales del sistema de salud para organizar encuentros con las embarazadas del barrio.

Consideramos que el calificativo de maternalismo es adecuado para caracterizar tanto el rol de las trabajadoras vecinales en el programa como el de las beneficiarias. Según Aguirre (1997), este término cubre un conjunto de argumentos discursivos y, por otra parte, prácticas vinculadas a determinadas políticas y programas sociales fundados en necesidades y capacidades especiales de las mujeres relacionadas con sus roles tradicionales en la esfera doméstica.

Con respecto a las trabajadoras vecinales, la figura de la manzanera y la comadre quedan fundamentalmente asociadas, en la letra de los documentos, a roles que implican una continuidad con las tareas que desempeñan en el ámbito doméstico, que se vinculan a la asignación naturalizada de la mujer a las tareas reproductivas.

En cuanto a las beneficiarias, también su figura está asociada al concepto de maternalismo mencionado arriba. Aguirre presenta los resultados de una investigación que Provoste (en AGUIRRE, 1997) realizó en Chile en 1995, en la cual identifica las condiciones de acceso y participación de las mujeres pobres en programas sociales en el nivel comunal

y habla de “maternalización de la política social” en dos aspectos: se observa un mayor acceso a los servicios sociales cuando las mujeres son madres y se confunden los objetivos y beneficios dirigidos a las familias y a las mujeres. En el Plan Más Vida se registran estos aspectos: la condición de embarazada o puérpera permite la incorporación como beneficiaria del mismo; los recursos que se brindan están dirigidos a cubrir necesidades básicas de la familia.

Tomando en cuenta los diversos enfoques mencionados sobre la participación de la mujer en el desarrollo, cabe identificar la participación de las trabajadoras vecinales en el Plan con el enfoque MED de la eficiencia ya que, como plantea De la Cruz (1999), este enfoque apunta a satisfacer las necesidades prácticas de género apoyándose en el triple rol de las mujeres (reproductivo, productivo y de gestión comunal) y en la elasticidad de su tiempo.

El rol de las beneficiarias podría asociarse al enfoque del bienestar y no al de la eficiencia como en el caso de las trabajadoras vecinales, ya que las integran al Plan desde su rol reproductivo, reconociendo sus necesidades prácticas.

### **Las experiencias de las mujeres**

Con el objetivo de conocer las implicancias que tuvo la participación en este programa en las representaciones y prácticas de las mujeres y en las relaciones de género, se realizaron entrevistas en profundidad a integrantes de los equipos técnicos de los programas y a trabajadoras vecinales, tanto manzaneras como comadres.

Como señalamos arriba, en la letra de los documentos, la figura de la manzanera y la comadre quedan fundamentalmente asociadas a roles que implican una continuidad con las tareas que realizan en el ámbito doméstico, que se vinculan a la asignación naturalizada de la mujer a las tareas reproductivas. Pero el desempeño de las tareas del Plan ha significado entablar relaciones con vecinos/as, asistir a reuniones, conectarse con el “afuera”, capacitarse. Uno de los aspectos señalados entre los cambios generados por la participación en el programa fue que las mujeres comenzaron a trascender el ámbito doméstico.

Daeren (2004) sostiene que es posible encontrar en casi todos los países un desarrollo de la ciudadanía femenina como un efecto no buscado de los programas asistenciales, dado que programas que han sido creados para vehicular la ayuda estatal hacia la familia, muchas veces reforzando los roles tradicionales, les han brindado la posibilidad de romper el aislamiento social y ampliar sus horizontes emocionales y cognitivos y sus redes de apoyo a través de cursos colectivos de capacitación. Señala que como “efecto imprevisto” de la participación en muchos programas, las mujeres aumentaron la confianza en sí mismas y encontraron espacios de socialización y reciprocidad.

Asimismo, la participación de las trabajadoras vecinales en el programa implicó ciertos cambios en la división intrafamiliar del trabajo. Algunas de ellas manifestaron que a veces otros miembros del hogar tuvieron que desempeñar tareas que ellas usualmente realizaban; otras, cambiaron sus formas de organización para seguir cubriendo esas tareas.

En ninguno de los testimonios recogidos entre las trabajadoras vecinales del Plan Más Vida se registró un cuestionamiento por parte de ellas a la división intrafamiliar del trabajo doméstico.

Desde el punto de vista de los y las integrantes de los equipos técnicos entrevistados, en algunos barrios el trabajo de las manzaneras y comadres ha ido ramificándose hacia otras tareas no ligadas al Plan: canalizar demandas, organizar emprendimientos barriales, contribuir al mejor funcionamiento de las instituciones barriales, proyectos y actividades que no han sido suficientemente registradas y sistematizadas. En las entrevistas realizadas a manzaneras y comadres se registraron referencias a estos procesos de mediación para la satisfacción de necesidades y de reconocimiento comunitario.

### **Comentarios finales**

A partir del análisis de documentos de diferentes gestiones del gobierno de la provincia de Buenos Aires hemos identificado

concepciones diversas sobre el género y el papel de la mujer en el desarrollo.

En el marco de las políticas focalizadas que predominan desde la década del noventa, se promueve mayoritariamente lo que Cardarelli y Rosenfeld (2000) llaman “la participación para la sobrevivencia”, basada en la idea de que los grupos en desventaja son capaces de generar recursos físicos, económicos y organizacionales.

En relación con esta problemática, hemos retomado la distinción que hace Young (1991) entre las necesidades prácticas y estratégicas de género.

Las necesidades prácticas de género son aquellas relacionadas con la necesidad de las mujeres de cumplir con los roles domésticos que les son asignados por la división sexual tradicional del trabajo. Las necesidades estratégicas de género, en cambio, se relacionan con un cuestionamiento de la posición de las mujeres en la sociedad, con una redefinición de relaciones económicas y políticas. Tal como señala la autora, para apuntar a las necesidades estratégicas los planificadores deben reconocer la desigualdad de género y elaborar políticas que, partiendo de este reconocimiento, tiendan a eliminar las brechas de género. Se reconocen los intereses estratégicos no encerrándose en un discurso centrado sólo en la mujer, sino en un intento de superar las inequidades y poner tanto a varones como mujeres en igualdad de oportunidades para acceder a una capacitación laboral y a un empleo.

A partir del análisis de las propuestas de las diferentes gestiones gubernamentales de la provincia de Buenos Aires en el área social, podemos plantear que la mayoría de los lineamientos no apuntan a los intereses estratégicos, ya sea porque consideran sólo las necesidades prácticas reproductivas de las mujeres o porque aun promoviendo la inserción de la mujer en ámbitos extradomésticos no diseñan estrategias para compensar la situación de inequidad vinculada con la división sexual del trabajo dominante. Orloff considera que:

“Para realizar un adecuado análisis del contenido y de los efectos de las políticas sociales se deben tomar en cuenta las verdaderas diferencias de género en el trabajo productivo y reproductivo y en el acceso a los derechos civiles y políticos, analizando la forma en que estas diferencias influyen en la lucha y las demandas de beneficios al Estado en su calidad de ciudadanos hombres y mujeres.” (en AGUIRRE, 1997).

A partir de 2007 se registraron formulaciones generales con perspectiva de género y de derecho en documentos y discursos oficiales. Se creó la Dirección de Políticas de Género, encargada de desarrollar programas y capacitaciones vinculadas con problemáticas tales como violencia familiar, salud sexual y reproductiva y de promover la perspectiva de género en otras áreas del gobierno provincial y municipal.

Pero tomando el caso de uno de los programas más importantes de la provincia de Buenos Aires por su permanencia y cobertura, el Plan Más Vida, sostenemos que también persiste en el área social el enfoque de la eficiencia de la perspectiva Mujer en el Desarrollo.

Las trabajadoras vecinales del Plan Más Vida responden a la caracterización que hacen Cardarelli y Rosenfeld (2000) de “agentes sociales”, término que usan para referirse al conjunto de mujeres que, convocadas desde su rol de madres, amplían sus responsabilidades incluyendo la atención de necesidades comunitarias.

A partir de los testimonios recogidos sobre las experiencias de trabajadoras vecinales en el programa, podemos afirmar -coincidencia con las conclusiones de otras investigaciones realizadas- que en muchos casos el hecho de participar estuvo acompañado por cambios en la subjetividad y en las experiencias de las mujeres involucradas.

En el marco del Plan se les asignó el papel de “consejeras” y “monitoras” de las familias de bajos ingresos y proveedoras de soluciones a las necesidades básicas, continuando con los enfoques previos centrados en la responsabilidad de las mujeres por el bienestar de las familias y los niños y niñas. Pero en algunos barrios, el trabajo de las manzaneras y

comadres ha ido ramificándose hacia otras tareas no ligadas al Plan: canalizar demandas, organizar emprendimientos barriales, contribuir al mejor funcionamiento de las instituciones barriales, proyectos y actividades que no han sido suficientemente registradas y sistematizadas.

Los y las técnicas del programa entrevistados rescataron los cambios subjetivos, el sentimiento de inclusión en una red provincial legitimada por el Estado y los cambios en el posicionamiento familiar y comunitario que se fueron produciendo en las manzaneras y comadres (EGUÍA Y ORTALE, 2007).

Desde esta misma perspectiva Fournier y Soldano (2001), al analizar las implicancias que tuvo la participación de las trabajadoras vecinales en el Plan Vida en una zona del conurbano bonaerense, sostienen que la misma habilitó una serie de procesos de distinción y reconocimiento a nivel comunitario y de las instituciones del Estado, que cristalizó en una visibilidad pública y capacidad de interlocución crecientes.

De acuerdo con los testimonios recogidos en nuestra investigación es posible sostener que las experiencias realizadas en el Plan Vida/Más Vida contribuyeron a sentar las bases para un cambio en la posición de las mujeres en el ámbito público y privado.

Con respecto al ámbito público, en el caso de las trabajadoras vecinales, su participación ha dado lugar a gestiones en instituciones especialmente municipales, vinculadas con necesidades prácticas de género. En muchos casos, ese proceso de conocimiento de los problemas de los hogares de su comunidad de pertenencia, algunos compartidos, y de intento de buscar soluciones abrieron un abanico de actividades que nunca habían realizado y que las posicionaron de otra manera para un posible proceso de empoderamiento. En muchos casos aumentó su autoestima, trascendieron el ámbito del hogar y del barrio en el intento de aportar soluciones a otras problemáticas que iban conociendo. Se fueron relacionando con funcionarios/as y técnicos/as municipales y provinciales y con ONG y fueron siendo reconocidas por ellos/ellas y por los y las vecinas como referentes.

Planteamos que a partir de estos procesos se fueron posicionando mejor para apuntar al empoderamiento, porque cuando comenzaron a participar en el programa su situación era de encierro doméstico.

“El empoderamiento no es un proceso lineal con un inicio y un fin definidos de manera igual para las diferentes mujeres o grupo de mujeres. El empoderamiento es diferente para cada individuo o grupo según su vida, contexto e historia, y según la localización de la subordinación en lo personal, familiar, comunitario, nacional, regional y global.” (LEÓN, 2001:20).

Pero para avanzar en el sentido de los intereses estratégicos de género sería preciso lograr, por ejemplo, el reconocimiento de este trabajo de gestión social como tal y, por lo tanto, la percepción de un salario como en cualquier otro trabajo. Las trabajadoras vecinales han recibido y reciben actualmente sólo las prestaciones que se han otorgado en las diferentes etapas del Plan (alimentos y tarjeta para la compra de alimentos), como la población beneficiaria.

Consideramos que este reconocimiento es fundamental para profundizar la perspectiva de género con la cual se está trabajando desde la Dirección de Políticas de Género.

En este mismo sentido, Moser señala que:

“... en virtud de su valor de cambio, sólo el trabajo productivo se reconoce como tal. El trabajo reproductivo y de gestión comunal, al ser considerados “naturales” y no productivos, no son valorizados. Esto tiene serias consecuencias para las mujeres. Significa que la mayor parte, si no todo, del trabajo que realizan es invisible y no reconocido como trabajo por los hombres de la comunidad ni por los planificadores que evalúan las diferentes necesidades dentro de las comunidades de bajos ingresos.” (MOSER, 1991:64).

Con respecto al ámbito privado, no se registraron referencias explícitas en el discurso de las agentes locales del Plan Más Vida entrevistadas sobre la inequidad en la división sexual del trabajo doméstico. Pero de hecho su desempeño en los programas ha implicado una mayor participación del resto de los miembros del hogar en el mismo, incluyendo a sus cónyuges.

Como señala Batliwala (1997), con el fin de desafiar su subordinación, las mujeres tienen que reconocer la ideología que legitima la dominación masculina. Este reconocimiento entraña el cuestionamiento de los valores y las actitudes que la mayoría de las mujeres ha internalizado desde la niñez.

“No existe una fórmula mágica o un diseño infalible para el empoderamiento. No obstante, la experiencia muestra claramente que las estrategias de empoderamiento tienen que intervenir a nivel de la ‘condición’ de las mujeres mientras, al mismo tiempo, se está transformando su ‘posición’, abordando simultáneamente las necesidades prácticas y las estratégicas.” (BATLIWALA, 1997:207).

Para que el posicionamiento que han logrado las trabajadoras vecinales en el ámbito doméstico avance en un proceso de empoderamiento, deberían incrementarse aquí también las acciones que apunten a los intereses estratégicos de género, propiciando la toma de conciencia por parte de las mujeres de su rol subordinado en la división sexual del trabajo y la necesidad de redefinición del mismo en el seno del hogar.

## Bibliografía

- Aguirre, R. (1997). El maternalismo en las políticas sociales. En E. Hola, y A. M. Portugal (Eds.), *La ciudadanía a debate*. Ediciones de las mujeres N° 25. Santiago de Chile: Isis Internacional.
- Batliwala, S. (1997). El significado del empoderamiento de las mujeres: nuevos conceptos desde la acción. En M. León (Coord.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Colombia: Tercer Mundo Editores y Universidad Nacional de Colombia.
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (2000). Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales. En S. Duschatzky (Comp.), *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.
- Daeren, L. (2004). Mujeres pobres: ¿prestadoras de servicios o sujetos de derecho? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una perspectiva de Género. Seminario internacional: *Políticas y programas*



*de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género.* Quito: CEPAL.

De la Cruz, C. (1999). *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo.* Vitoria: Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.

Eguía, A. y Ortale, S. (2007). El Plan Vida y Comadres desde la perspectiva de los equipos técnicos. En A. Eguía y S. Ortale (Comps.), *Programas sociales y participación en la provincia de Buenos Aires.* La Plata: Edulp/CIC/IPAP/UNLP.

Fournier, M. y Soldano, D. (2001). Los espacios en insularización en el conurbano bonaerense. Una mirada al lugar de las manzaneras. En: *II Jornada Anual de Investigación de la Universidad Nacional de General Sarmiento.* Los Polvorines, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Guzmán, V. (1998). La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas. En E. Largo (Ed.), *Género en el Estado. Estado del Género.* Ediciones de las Mujeres N° 27. Santiago de Chile: Isis Internacional.

León, M. (2001). El empoderamiento de las mujeres: encuentro del primer y tercer mundos en los estudios de género. *La Ventana.* 13, 94-106.

Mason, L. (2004). *La política en femenino.* Buenos Aires: IDES. Centro de Antropología Social.

Moser, C. (1991). La planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género. En V. Guzmán, P. Portocarrero y V. Vargas (Coords.), *Una nueva lectura. Género en el desarrollo.* Lima: Entre Mujeres.

Orobitg, G. (2003). Sexo, género y antropología. En S. Tubert (Ed.), *Del sexo al género. Los equívocos de un concepto* (pp. 253-280). Madrid: Ediciones Cátedra-Universitat de València.

Parella, S. (2003). Repensando la participación de las mujeres en el desarrollo desde una perspectiva de género. *Papers.* 69. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.

Rendón, T. (2003). Género, Desarrollo y Cooperación al Desarrollo. En *Documentos de Trabajo en Análisis Económico.* 4, Vol. 2. España: Universidad de la Coruña.

Scott, J. (1999). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En M. Navarro y C. Stimpson (Comps.), *Sexualidad, género y roles sexuales.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Young, K. (1991). Reflexiones sobre cómo enfrentar las necesidades de las mujeres. En V. Guzmán, P. Portocarrero y V. Vargas (Coords.), *Una nueva lectura. Género en el desarrollo.* Lima: Entre Mujeres.

## EL PROCESO DE EMPODERAMIENTO DE MUJERES TRABAJADORAS EN UN PROYECTO DE AUTOCONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS POPULARES

Cecilia Fraga

*Universidad Nacional de Buenos Aires*

### Introducción

La participación de mujeres en la construcción del complejo habitacional Monteagudo, iniciada en 2004 y finalizada en 2007, en un barrio de la Ciudad de Buenos Aires, constituyó una salida colectiva al déficit de vivienda de personas y familias procedentes de situaciones críticas de vivienda. Así, a través de la participación comunitaria lograron tener una casa propia y un empleo estable. En este sentido, esta experiencia puede considerarse como un canal de apertura a posibilidades de ascenso respecto a sus condiciones de existencia previa.

Esta mejora en las condiciones materiales de vida es acompañada por un conjunto de logros (competencias adquiridas, participación en la toma de decisiones) que se relacionan con la propuesta del enfoque de *género en el desarrollo* que plantea “empoderar” a las mujeres a través de su participación y fortalecimiento de su posición social, económica y política (DE LA CRUZ, 1998:15). Concebido de esta manera, el empoderamiento de las mujeres es uno de los principales instrumentos de investigación de las condiciones en que ellas viven en relación a los hombres. En este sentido, la noción de empoderamiento cobra relevancia como forma alternativa de percibir el poder y el desarrollo, de abajo hacia arriba y como aporte de las bases que apunta tanto al cambio individual como a la acción colectiva (LEÓN, 2001). De este modo, lo que nos interesa de esta experiencia es indagar cómo el cambio objetivo en las vidas de las mujeres de clase trabajadora (participación comunitaria, posesión de casa propia y empleo estable) puede rastrearse en cambios en las percepciones y en las relaciones de género de estas mujeres.

Partiendo de la opresión de clase y de género, este trabajo, busca reflexionar sobre las potencialidades de estos lugares

y espacios que ocuparon y ocupan las mujeres con vistas a transformaciones -aunque sutiles- en sus percepciones y relaciones sociales para lograr una mayor equidad de género.

A fin de responder a nuestro interrogante, este trabajo consta de cinco secciones: en la primera, se realiza una breve descripción de la experiencia de construcción del complejo habitacional Monteagudo; a continuación se describe el enfoque del método biográfico interpretativo para la realización de las entrevistas en profundidad; en la tercera sección, se puntúan las potencialidades del enfoque del empoderamiento para el abordaje del objetivo de investigación; luego, a partir de los relatos de las protagonistas y desde un enfoque de género, indagaremos en las formas y usos en que las mujeres legitiman o ejercen el poder, o, por el contrario, oponen resistencia a la opresión; por último se presentan las reflexiones finales.

### La construcción del complejo habitacional Monteagudo

La elaboración de proyectos productivos y económicos autogestionados (PALOMINO, 2003) constituye desde hace algunos años un objetivo de acción de diversos movimientos sociales que surgieron en la Argentina como respuesta al modelo económico neoliberal de los años 90. Entre estos movimientos se destacan los que tienen como protagonistas a trabajadores de empresas recuperadas (REBÓN, 2005) y a grupos piqueteros<sup>15</sup>. Desde entonces se configuran formas de organización que intentan sobrevivir a las altas tasas de desocupación y pobreza que se agudizaron con la crisis política, económica y social de 2001/2002.

En este contexto encontramos la experiencia de construcción del complejo habitacional Monteagudo llevada adelante por el Movimiento Territorial de Liberación (MTL), en su origen piquetero, a través de su Cooperativa de Vivienda, Crédito y Construcciones MTL Limitada y de la empresa constructora de su propiedad, en el barrio porteño de Parque Patricios. Cabe señalar que los lineamientos del movimiento en relación al nivel de la Ciudad de Buenos Aires incorpora con fuerza la temática habitacional. La Ciudad de Buenos Aires es distintiva por la variedad de recursos que contiene

y por su conformación urbanística. La inserción en la trama urbana de este proyecto, les permite a sus habitantes una interacción con la población del barrio, generando una apropiación del lugar, facilitándoles el acceso al empleo, a los servicios de salud y de educación.

De este modo, esta experiencia de construcción se enmarca asimismo como expresión de lineamientos de políticas orientadas hacia la concreción del derecho a la ciudad (RODRÍGUEZ, 2004). Así, en el marco de la ley 341/00 del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el predio que era una fábrica de pinturas abandonada vinculada al grupo económico *Bunge & Born* y desactivada hace ya 20 años, quedó escriturado a nombre de la Cooperativa MTL Limitada. El terreno de 18.000 m<sup>2</sup> delimitado por las calles Monteagudo, Cortajarena, Iguazú y Fátima fue comprado en Diciembre de 2003 por la cooperativa MTL Limitada, al precio de \$1.400.000<sup>16</sup>.

La reglamentación de la Ley 341, habilitó la posibilidad de que organizaciones sociales constituidas en cooperativas pudieran administrar recursos estatales en la Ciudad de Buenos Aires. El aspecto más significativo es que por primera vez en la Ciudad de Buenos Aires, las organizaciones sociales se constituyen en un actor central de las políticas de hábitat (RODRÍGUEZ, 2004). La aprobación de esta ley<sup>17</sup> permitió que la Comisión Municipal de Vivienda (CMV) -actualmente el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC)- destinara \$16.000.000 a la cooperativa en el marco del Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV), para la construcción del complejo habitacional.

En relación a la empresa implicada de abarcar todo lo que supone la construcción de un conjunto de 326 viviendas<sup>18</sup>, el desafío supuso diseñar, en la mayoría de los casos sin

experiencia previa, una estructura organizativa que hiciera viable el proyecto. Para ello los cerca de 250 hombres y mujeres que participaron de la construcción del complejo contaron con la asistencia técnica del estudio *Pfeifer-Zurdo* Arquitectos. Asimismo el Instituto de Vivienda de la Ciudad envió a estudiantes de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires a realizar como pasantes tareas de apoyo. También contaron con la asistencia de un maestro mayor de obras, un cooperativista uruguayo de Autogestión y Ayuda mutua. Además, aquellos miembros con conocimiento sobre construcción enseñaron un nuevo oficio a sus compañeros/as, y para poder hacerse cargo de la parte contable y financiera, fueron convocados técnicos y profesionales amigos de algunos integrantes del MTL. Es decir que las redes de amistad y parentesco jugaron un papel muy importante para la organización de este proyecto en tanto que canales de transmisión de conocimiento, información y oportunidades.

En relación a quiénes son los que integran la cooperativa, como mencionamos anteriormente, muchos de los miembros de base se acercaron al movimiento a partir de sus participaciones en movilizaciones, piquetes y tomas de edificios surgidos al calor de la crisis 2001/2002. En su mayoría, se trata de hombres y mujeres vinculados a situaciones críticas habitacionales que comparten la experiencia de haber encontrado en la participación en el movimiento una salida colectiva a su déficit habitacional.

Respecto al sistema de ejecución elegido, la Cooperativa de Vivienda, Crédito y Construcciones MTL Limitada es propietaria de una empresa constructora que tiene a sus trabajadores en relación de dependencia, en los términos que establece el convenio colectivo de trabajo de la Unión Obrera

<sup>16</sup> Precio en pesos argentinos.

<sup>17</sup> La Ley estuvo vigente hasta la sanción de su modificatoria, la Ley 964, en Diciembre de 2002. La Ley 964 desarrolla y especifica un conjunto de aspectos ligados con las operatorias colectivas organizadas.

<sup>18</sup> Respecto a las características de las viviendas el complejo comprende 326 viviendas en PH (propiedad horizontal) de 2 o 3 pisos, de 2 a 4 ambientes. Cuatro viviendas por planta, 16 en total, comparten una escalera común, que lleva a sub-módulos funcionales de fácil mantenimiento, conformando un total de 10 torres. Las viviendas poseen pisos cerámicos, equipamiento completo en cocina y baño, estufas y calefón. Los departamentos se dispusieron en forma de hileras, unidas en sus extremos por pórticos de ladrillo a la vista. Entre ellas se extienden patios a ambos lados lo que permite que todas las unidades gocen de luz natural. En el perímetro se localizaron los espacios cubiertos destinados al equipamiento urbano: un salón de usos múltiples, 10 locales comerciales -aun no se encuentran funcionando-, espacios para taller de herrería y carpintería para fabricar las aberturas como otras terminaciones y muebles para vivienda; y una guardería/jardín maternal.

de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) -monto del sueldo, asignaciones familiares, aguinaldo, vacaciones, aseguradora de riesgos del trabajo (ART), obra social, horas extras- y demás beneficios laborales. Esta opción que eligió el MTL da cuenta de los vacíos legales que existen en la legislación argentina para desarrollar figuras jurídicas adecuadas para el trabajo autogestionario. Como señala Rodríguez (2004) este proceso de desarrollo de organización social se vio tensionado por la política habitacional tradicional que ha tenido como destinatario privilegiado a las empresas constructoras como actor económico relevante. En este sentido el MTL hizo una opción al elegir conformar una empresa constructora de su propiedad para poder acceder al crédito.

Una vez constituida la cooperativa MTL Limitada y entregado el terreno por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, los miembros se encontraron con demoras de las partidas presupuestarias para comenzar con la construcción. Esta situación los llevó a organizarse y a trabajar con las herramientas que ellos mismos poseían o que conseguían a través de parientes, amigos y vecinos. Además, para poder obtener ingresos e iniciar la construcción se vendieron los materiales que se hallaban en el predio (estructuras metálicas, chapas, etc.). Así, desde el comienzo de la obra y por iniciativa propia, los miembros se organizaron, dándose soluciones a las dificultades con las que se toparon.

En relación a la vinculación de la cooperativa con el movimiento social, cabe señalar que éste último es el que decide las líneas de acción que luego la cooperativa ejecuta. Es decir que en materia de toma de decisiones existe una relación jerárquica entre el movimiento, la cooperativa y la empresa constructora. La estructura organizacional puede asemejarse a un triángulo donde distintos espacios están interrelacionados de manera jerárquica en el proceso de toma de decisiones. Si bien muchas actividades son creadas por las demandas de los participantes de base, el proceso de toma de decisiones se concentra en el cuerpo directivo de la Cooperativa y del Movimiento. Es decir que las decisiones que se toman en el marco del movimiento social son llevadas a cabo por los miembros de la cooperativa.

Sin desconocer la estructura de organización de tipo jerárquica, también los miembros de base de la cooperativa tienen espacios de intervención donde pueden participar en la toma de decisiones. Estos espacios colectivos de toma de decisiones son las asambleas zonales que tienen lugar en cada barrio (Boca, Barracas, Almagro, Parque Patricios -que nuclea a Boedo y Pompeya-, Mataderos, Villa 21, Villa 24, Villa 31<sup>19</sup> y Once.). Esta lógica colectiva de toma de decisiones también fue replicada al momento de la adjudicación de las viviendas.

Respecto a este último punto, el MTL resolvió que cada familia fuera propietaria de la vivienda que habita. Esta elección estuvo acompañada por la conformación de la empresa constructora, que al continuar generando trabajo una vez finalizada la construcción del complejo habitacional Monteagudo, permitió que los y las nuevos/as propietarios/as pudieran enfrentar el pago de las cuotas del crédito recibido. De este modo, la forma jurídica que adoptaron les permite, con vistas hacia el futuro, continuar construyendo para los cerca de 1.500 integrantes del MTL y también presentarse a licitaciones para terceros.

Específicamente, respecto a la participación de las mujeres en esta experiencia en materia de autogestión, las mismas subrayan las ventajas de haberse involucrado en un emprendimiento de carácter colectivo como vía de resolución de sus problemas de vivienda. Además, teniendo en cuenta los relatos de vida de estas mujeres y sus experiencias previas, atravesados por situaciones de vulnerabilidad social, la participación aparece como un punto de inflexión en sus vidas. Esto puede apreciarse en el hecho de que, finalizada la construcción del complejo habitacional Monteagudo, encontramos un mayor involucramiento y compromiso activo de las participantes, que se plasma en diversos trabajos al interior de la cooperativa, ya sea en la empresa constructora o en otros emprendimientos.

### **La construcción biográfica de las experiencias de género**

Esta experiencia de participación de las mujeres supuso un proceso de empoderamiento en lo que hicieron y los lugares

19 En un sentido amplio, el término “villa” refiere a barrios o asentamientos con infraestructuras y viviendas precarias. Pueden asemejarse a las chabolas en España, o a las favelas en Brasil.

que ocuparon, resaltando su papel productor y comunitario. Los cambios materiales en sus vidas (participación comunitaria, posesión de casa propia y empleo estable) interesan en tanto que impulso inicial a partir del cual nos preguntamos si pueden rastrearse, en los relatos de las protagonistas, algunos cambios en sus percepciones y relaciones de género.

Debido a que las oportunidades de cambio dependen tanto de las capacidades y recursos que movilizan los propios actores, como de las características de la sociedad en un contexto socio-histórico determinado (SAUTU, 2003), indagar el proceso de empoderamiento implica también dar cuenta de cómo se entrelazan la experiencia social/comunitaria y la personal. A tal fin, los cambios en las percepciones y relaciones de género se abordarán a partir del relato biográfico de las mujeres de clase trabajadora.

El enfoque del método biográfico interpretativo (DENZIN, 1989) postula que la historia personal -agencia- se entreteje con las circunstancias del entorno social. En su vertiente cualitativa supone que en las trayectorias de las personas existen episodios vitales o eventos específicos que pueden ser percibidos subjetivamente como puntos de inflexión que operan como marcas objetivas -cambio en la situación estructural- y subjetivas -hechos que las personas identifican como cambios-. Lo que interesa es la participación comunitaria como punto de inflexión en la vida de estas mujeres.

De este modo, desde el método biográfico interpretativo, enraizado en los principios metodológicos del interaccionismo simbólico, se abordan las trayectorias de mujeres que continúan participando en la cooperativa. Este método permite recuperar el punto de vista de las mujeres, los significados socialmente construidos y también las relaciones micro-sociales, en las cuales se conectan entre sí «yos» individuales que interactúan en familias, grupos e instituciones (SAUTU, 2004). De esta manera el relato de una vida debe entenderse como “resultado acumulado de las múltiples redes de relaciones en los que, día a día, los grupos humanos entran, salen y se vinculan por diversas necesidades.” (MALLIMACI Y GIMÉNEZ, 2006:2).

La perspectiva biográfica, permite también capturar el contexto socio-histórico que marca la vida de las personas,

asumiendo que toda biografía individual se halla atravesada por condicionantes históricos, de clase, género, etnia y edad, asumiendo que las personas pueden reconstruir significativamente sus experiencias de vida a través de una selección consciente e inconsciente de recuerdos de sucesos, mediados por sus experiencias posteriores. Esta reconstrucción significativa de sucesos es influenciada por las creencias y valores de los propios sujetos construidos en base a su pertenencia de clase y género y otros grupos sociales que definen campos de experiencias y posibilidades de interacción social.

La elección de este enfoque se debe a que permite comprender, según la propia narración de las participantes, el sentido que le atribuyen a la participación en la construcción del complejo habitacional Monteagudo en su historia de vida; y, por el otro, porque permite rastrear las características globales de una situación histórica dada y experimentada. El potencial heurístico de la biografía permite comprender “la praxis sintética recíproca que gobierna la interacción entre un individuo y un sistema social” (FERRAROTTI, 1993:4). Lo que caracteriza a este enfoque es su reivindicación del relato de vida en tanto que “reflexión de lo social a partir de un relato personal. Por eso se sustenta en la subjetividad y la experiencia del individuo [...] ya que sólo basta con ser parte de la sociedad a la cual se estudia.” (MALLIMACI Y GIMÉNEZ, 2006:2).

Así, se reconstruyen las experiencias de mujeres de clase trabajadora a través de entrevistas biográficas interpretativas, buscando explorar los valores, creencias, significados y márgenes de autonomía de las personas, en el marco de sus relaciones sociales de pertenencia.

Respecto a la técnica de recolección de datos, se trabajó con una guía de entrevista semi-estructurada aplicada a cinco mujeres que comparten las características de haber participado en la construcción del complejo habitacional Monteagudo, de residir actualmente allí y ser propietarias de las viviendas que habitan. Estas entrevistas en profundidad permiten capturar la perspectiva de las personas, identificando también, la presencia y la acción de macro instituciones en el nivel micro social (BERTAUX, 1996). Esto refiere a que

en este tipo de entrevistas tiene lugar una verbalización de una apropiación individual de la vida colectiva.

Esta técnica de recolección se utiliza para profundizar sobre algún tema particular y para obtener información privilegiada obtenida a través de informantes clave. Este tipo de datos habilitan investigaciones en profundidad, particularmente aquellas que exploran narraciones personales de experiencias.

Además de relatar las experiencias de cambio que ellas viven, las instancias de entrevistas son también un espacio de auto-reflexión sobre sí mismas, un espacio donde se piensan a sí mismas. Esta reflexión crítica, contribuye también al empoderamiento. En este sentido, retomamos lo destacado por María Antonia García de León acerca de que:

“Lo biográfico constituye una epistemología para las mujeres. Aludo con ello al esfuerzo de distanciamiento de nosotras mismas, de nuestra “natura-social” impuesta, de reflexividad, de pensarnos como el otro, de deconstrucción de centurias de alienación social, de desentrañamiento de la profunda, y hecha carne en nosotras, dominación del sistema patriarcal. También, la construcción, a su vez, contra viento y marea, de otra forma de ser y de estar en el mundo. Todo ello conlleva que pensar el género, desde nuestra subjetividad conlleve “per se” una carga epistemológica y una especie de teoría crítica espontánea hacia el sistema, aunque solo sea por el registro que llevamos de la dominación de género en las prácticas de la vida cotidiana.” (GARCÍA DE LEÓN, 2009:822).

### **El proceso de empoderamiento desde una perspectiva cualitativa**

La perspectiva del empoderamiento constituye una orientación estratégica para abordar la desigualdad de género, especialmente pertinente a la hora de estudiar los estratos más desfavorecido de la sociedad.

Este concepto implica un proceso “que no es lineal con un inicio y un fin definidos de manera igual para las diferentes mujeres o grupos de mujeres. El empoderamiento es diferente

para cada individuo según su vida, contexto, historia, y según la localización de la subordinación en lo personal, familiar, comunitario, nacional, regional y global.” (LEÓN, 2001:104). Esta definición permite dar cuenta de las distintas esferas sociales involucradas en el proceso de empoderamiento; de la importancia del contexto socio-histórico, y de la experiencia biográfica de las mujeres involucradas. En un mismo sentido, De Barbieri y Oliveira (1986) se refieren a «los espacios de poder femenino», a los «micro-poderes» que pueden tener lugar aún en condiciones de subordinación. Refiere a la habilidad de las mujeres de controlar y cambiar el comportamiento de otros, determinando eventos importantes en sus propias vidas. Específicamente señala el proceso “de adquisición de poder de las personas que se encuentran en situación de desigualdad respecto a otras, en algunos casos de forma colectiva y en otros individual, para tomar decisiones acerca de su vida, ser partícipes y realizar cambios positivos en ésta.” (AGUADO, ESCOFET Y RUBIO, 2009:12).

La potencialidad de esta perspectiva radica en que permite analizar los cambios en las percepciones y relaciones de género en el contexto de esta experiencia de participación y teniendo en cuenta las experiencias biográficas y subjetivas de las trabajadoras, sin perder de vista que es en las instituciones y comunidades (agregados) donde se engendran las posibilidades y limitaciones estructurales, donde encontramos el origen de la desigualdad y las formas de opresión.

De este modo y partiendo del carácter social de la opresión de clase y género, a continuación se detallan las potencialidades del enfoque del empoderamiento para el abordaje del objetivo de investigación. Coherentemente con la propuesta del enfoque del método biográfico interpretativo, a continuación se puntan las ventajas de la noción de empoderamiento:

- Permite acercarse a las experiencias y percepciones de las mujeres, respecto de las cuales los indicadores cuantitativos sólo pueden servir como orientación general.
- Da cuenta de los diferentes niveles (regional, nacional, familiar, personal) en los que se localiza la subordinación de la mujer.

- Permite un acercamiento a las acciones humanas orientadas al cambio, a las prácticas culturales y de autodefinición.
- Permite una aproximación a los procesos de adquisición del poder.

Respecto al último punto, Fernández (1997) sintetiza la propuesta de Jo Rowlands (2008) que señala la existencia de diferentes tipos de poder para comprender los alcances del empoderamiento:

“El *poder sobre*, sostenido en la capacidad interpersonal en la toma de decisiones y en la capacidad de decidir sobre qué se decide. Se trata de un poder controlador que puede generar una respuesta de aceptación, resistencia o manipulación. El *poder para*, poder productivo, facilitador, que permite generar acciones sin dominación. El *poder con*, multiplica poderes individuales en el sentido de que el todo puede ser superior a la sumatoria de las partes individuales. El *poder desde dentro*, ofrece la base desde la cual construir poder a partir de sí mismo/a. Es un poder que no es dado ni regalado.” (FERNÁNDEZ, 1997:11).

Si bien este punteo no agota todas las dimensiones del empoderamiento, permite un acercamiento cualitativo a la equidad de género.

### Tras las huellas del empoderamiento

Analizando los relatos de las trabajadoras indagamos las distintas formas y circunstancias en las que emerge al menos un rasgo o dimensión del empoderamiento. A tal fin se agruparon las narraciones de las entrevistadas en función de algunos ejes temáticos.

#### - Eje 1: La participación

Cuando las entrevistadas relatan sus primeros acercamientos al movimiento, identifican a la movilización y a la

participación en las tomas<sup>20</sup> y marchas/manifestaciones como una lucha social que les es ajena, donde se piensan y perciben a sí mismas como individuos aislados: ni como pertenecientes a la clase trabajadora ni como mujeres.

En sus discursos, la participación en las primeras movilizaciones y el acercamiento al movimiento político y social, aparece estrechamente asociada a la satisfacción personal y familiar de necesidades básicas insatisfechas:

*“Íbamos y marchábamos por los bolsones de comida y listo. Así, hasta la siguiente marcha.”* (Entrevista N° 1).

Un cambio significativo se produce al tomar la decisión de participar en la construcción del complejo habitacional Monteagudo y de esta manera empezar a formar parte activa del movimiento. Específicamente, la participación en la construcción es vivida como un punto de inflexión en sus vidas. Por ejemplo, una madre joven con tres hijos nos cuenta:

*“...yo antes vivía con mis nenas en un mismo lugar donde hacíamos todo, comíamos, dormíamos, todo en el mismo lugar; ellas ahora tiene un lugar para jugar...”* (Entrevista N° 1).

La importancia de un espacio de uso exclusivo para dormir, otro para comer y otro para jugar fue señalado por las madres entrevistadas como un cambio profundo y positivo en sus vidas cotidianas. Así, el “Mega”<sup>21</sup> implicó ponerle fin a una situación de hacinamiento familiar prolongada.

En relación a esta etapa de construcción la referencia colectiva que las incluye es en tanto que trabajadoras junto a otros compañeros:

*“Nosotros arrancamos y teníamos que darle para adelante con todo esto. Estábamos ahí dele que dele con todo. Fue una manera de devolverle a todos los compañeros una vivienda y para que tengan un lugar. Al principio no teníamos nada, y nos fuimos organizando...”* (Entrevista N° 2).

20 La participación de los miembros del MTL en “tomas”, en el caso que aquí se estudia, refiere a la ocupación de edificios públicos, hoteles y viviendas prontas a desalojo, con el objetivo de visibilizar los reclamos sociales y, de este modo, ejercer presión al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires/ Estado, para la obtención de soluciones a sus necesidades y privaciones.

21 Palabra utilizada por los miembros del MTL para referirse al Complejo habitacional Monteagudo. Sindica el “Mega proyecto” que fue y continúa siendo ejemplo y modelo a seguir para futuras construcciones.

El relato se estructura en torno a un “nosotros” que identifica dentro de la cooperativa/movimiento, comprometido con las problemáticas sociales en general y con la problemática habitacional en particular.

Así, el colectivo de identificación que las incluye es “nosotros los militantes/compañeros de la cooperativa/movimiento”.

Respecto a este eje de participación, en casi todos los relatos, no encontramos un “yo” protagónico, sino un “nosotros/compañeros”. Esto nos retrotrae a su identidad fundamentalmente como militantes. De este modo el discurso resulta más claramente anclado en la pertenencia a la clase social que en el género.

Asimismo, el colectivo que la(s) incluye es un “nosotros” que puso el cuerpo en las luchas y en la organización de la empresa que significó poner en marcha este proyecto, expresado en el verbo “estar”, y que hoy no solamente tiene un programa de trabajo (como señalamos en la primera sección, se continúan construyendo para otros miembros del MTL y presentándose a licitaciones para terceros), sino también un objetivo político.

En este sentido, la mayoría de los relatos de las mujeres emplazan una ética de la lucha con una ética de la cultura del trabajo, incorporando nuevas responsabilidades y obligaciones a sus vidas. La militancia dentro del movimiento, muchas veces iniciado a partir de la participación en la construcción del complejo habitacional, aparece entonces como un antídoto contra el individualismo y la desconfianza. Esto supone un avance en materia de empoderamiento de género, donde éste se encuentra contextualizado en determinado momento socio-histórico y se relaciona con acciones colectivas dentro de un proceso político más amplio. En este sentido, la experiencia de participación habilita a las mujeres a ser parte de un proceso histórico y formar parte de la construcción de un colectivo activo en el cambio social.

### **- Eje 2: La adquisición de competencias y el reto al patriarcado**

En el proceso de participación en este emprendimiento, tiene lugar la adquisición de habilidades organizacionales

y de destrezas relacionadas con la construcción. Esto conlleva, por un lado, al fortalecimiento y consolidación de la cooperativa, y por el otro, una mayor confianza en la capacidad individual de “poder hacer - lograr” de las mujeres, generando una revalorización de la propia autoestima:

*“Y acá te vas formando y aprendés un montón de cosas, sobre todo en el día a día con los compañeros. Y es una satisfacción muy grande, porque vos vas viendo cómo van quedando las cosas y eso es muy lindo, porque sabés que lo hiciste vos, vos misma, vos solita, con los compañeros.”* (Entrevista N° 4).

El trabajo y las tareas relacionadas con la construcción, significa una vía por la cual las mujeres comienzan a advertir sus capacidades, su poder y las oportunidades que tienen. De este modo, en el extracto de la entrevista, aparece “el poder de”, “el poder con” y “el poder desde dentro”, todos referidos al desarrollo de las personas en pos de actuar en sus vidas con el objetivo de mejorarlas. En este sentido podemos decir que emerge un poder de la propia interacción entre las personas. Este proceso de empoderamiento se vincula también, y en gran medida, a la emergencia de un colectivo cimentado tanto en la clase social como en una vertiente política.

En síntesis, las mujeres señalan su participación comunitaria como una experiencia que les brindó oportunidades, tanto en el acceso a servicios básicos y en el control de los recursos económicos, como en la toma de decisiones, aumentando su autoestima, teniendo lugar un proceso de desarrollo de una conciencia de sí, de reconocerse, de saber quién se es, que se sabe qué hacer o qué se puede hacer, en el contexto del mundo del trabajo.

En relación a este proceso, es interesante señalar que esta nueva situación ha producido algunas separaciones. Consideramos que esto obedece a que las mujeres se redescubren en la fase productiva y se redescubren también como seres independientes, reflexionan sobre sus vidas, surgiendo una relación de autoestima y de nuevas perspectivas. Este escenario cuestiona, para las propias



mujeres, algunas de las relaciones sociales de género que experimentan hasta el momento, en busca de revertir una situación de opresión. En este sentido es pertinente la observación de León (2001) acerca de que las mujeres representan uno de los colectivos sociales a los que más a menudo se les ha aplicado el concepto de empoderamiento, a fin de señalar la necesidad de generar cambios dentro de las relaciones de poder entre géneros.

En las situaciones de separaciones nos encontramos, entre otras cuestiones, con la ausencia de los varones en las tareas y responsabilidades familiares que opera como el principal obstáculo que margina a las mujeres al mundo privado, en detrimento de una mayor participación en el mundo comunitario y laboral. En efecto, se hace patente en la vida de estas mujeres el conocido fenómeno de que el acceso de las mismas al mundo “productivo/público/masculino” no las ha liberado de las responsabilidades “domésticas/privadas/femeninas” y tampoco ha producido los cambios “esperados” en los comportamientos de los varones al interior del hogar.

Si bien en los relatos aparecen algunas reflexiones y críticas sobre los estereotipos y conceptualizaciones tradicionales asociadas a lo femenino y a lo masculino, el sistema sexo-género nunca aparece fuertemente cuestionado.

Cabe aclarar que las que sí están en pareja (legales/consensuales) al referirse a sus cónyuges lo hacen con la palabra “compañero”, lo que podría interpretarse como una manera de señalar una relación igualitaria donde existe una situación simétrica de poder entre ella y él.

Por otro lado y en relación a sus papeles productivos y comunitarios, las capacidades adquiridas aparecen como expresión de una toma de conciencia, donde emerge el “darse cuenta”:

*“Y te vas dando cuenta de todo o que podés hacer, de todo lo que somos capaces de hacer, el Mega y otros proyectos, ahora estamos también con otros proyectos de construcción.”* (Entrevista N° 5).

Este “darse cuenta” de las cosas que pueden hacer ahora conformados/as en cooperativa, es sobre todo en relación a sus propios pasados. Si bien este “darse cuenta” tiene un anclaje individual y de logro de metas, la conciencia gira claramente en torno al colectivo trabajadoras/compañeras militantes, y no en torno a una conciencia de género.

### ***-Eje 3: Los varones***

La relación con los compañeros de construcción/cooperativa es referida como de respeto. También, tiene lugar un diálogo de pares con “ellos”, lo que, en el discurso, aparece muchas veces realizando la propia autoimagen como mujeres.

Por otro lado, las situaciones que pudieran ocasionar algún tipo de enfrentamiento o conflicto “de género”, por ejemplo, la aparición de chistes propiciados por los compañeros varones respecto al trabajo de las tareas de construcción llevadas adelante por mujeres, son neutralizadas por las compañeras mediante el recurso de justificación:

*“pero bueno, son así, son los hombres, yo me reía cuando decían esas cosas!”* (Entrevista N° 10).

De este modo se buscaba generar una relación empática con el enunciado y la situación. Como contrapartida, “ellas” advierten las dificultades para el surgimiento de acciones como sujetas y como actoras sociales diferenciadas, incluso en el marco de un proyecto político y social alternativo como es la construcción del complejo habitacional y el ser miembro de la cooperativa MTL.

Lo mencionado anteriormente, no inhabilita el reconocimiento del hecho de que las trabajadoras recuperaron la cultura del trabajo junto a sus compañeros varones, y también recuperaron la palabra en las asambleas, participando en la toma de decisiones. Sin embargo, queda pendiente para futuros trabajos esclarecer en qué medida el movimiento y las experiencias de participación comunitaria puede recabar en una toma de conciencia de su propio papel como individuos y como colectivo de género.

#### **- Eje 4: Esperanza en el futuro**

La mejora en las condiciones objetivas, la capacitación recibida y la adquisición de competencias es acompañada por una mirada esperanzadora con respecto al futuro. Los logros, asociados al presente, se hallan relacionados con la percepción por parte de las entrevistadas de que se abre a partir de esta experiencia un futuro más alentador:

*“Con todo lo que fuimos haciendo te das cuenta que los sueños son posibles y que ahora las cosas son distintas.”*  
(Entrevista 8).

La persistencia y la constancia de no ceder ante el sueño del hogar propio, refuerza su empoderamiento como mujeres. El éxito del proyecto del complejo habitacional Monteagudo, significó una mayor confianza en la capacidad del “nosotros”. Las protagonistas señalan el logro y la concretización de años de lucha, sueños y esperanzas que logran adquirir forma material.

Esta mirada esperanzadora en relación al futuro se plasma también en las expectativas de progreso en las futuras generaciones, representadas en sus hijos e hijas, específicamente mediante el acceso a la educación y al logro de niveles de estudio más altos que los propios.

Este optimismo, cobra relevancia en tanto que contrasta con un pasado, en ocasiones no lejano, de privaciones y necesidades. En este sentido, la dimensión temporal aparece en los relatos claramente como un “antes” y un “después” cuyo parámetro de referencia es la entrada en la participación de la construcción de Monteagudo y la militancia en el movimiento político y social.

#### **Reflexiones finales**

A lo largo del trabajo se subrayó el papel productor y comunitario que tuvieron las mujeres trabajadoras en esta experiencia de participación en un proyecto de autogestión. Asimismo se hizo hincapié en las capacidades adquiridas y los logros alcanzados.

De este modo y sin formar parte del proyecto de construcción en su origen, ni estar contemplado en la ley que enmarca el emprendimiento; en la práctica, se desarrollaron acciones a favor de una mayor igualdad de género, recabando en un empoderamiento de las mujeres involucradas.

A fin de acercarnos a dicho proceso, primero, se realizó una descripción de la experiencia de construcción del complejo habitacional Monteagudo; luego, se mostraron las potencialidades del enfoque del método biográfico interpretativo para la realización de las entrevistas y se puntaron las dimensiones más importantes del empoderamiento para el objetivo de investigación propuesto. En este sentido, nos acercamos al empoderamiento fundamentalmente desde aspectos de carácter cualitativo. Por último, se conformaron cuatro ejes temáticos en torno a los cuales giran los relatos de las protagonistas.

En general, el colectivo de identificación que las incluye es el “nosotros los militantes/compañeros de la cooperativa/movimiento” cimentado tanto en la clase social como en una vertiente política. Que las mujeres hablen desde colectivos que las incluyen como trabajadoras o como militantes constituye un avance hacia el empoderamiento efectivo desde el género.

Respecto a la adquisición de habilidades organizacionales y de destrezas relacionadas con la construcción aparecen “el poder de”, “el poder con” y “el poder desde dentro”, referidos al desarrollo de las personas en pos de actuar en sus vidas con el objetivo de mejorarlas.

Si bien en los relatos emergen críticas sobre los estereotipos tradicionales asociadas a lo femenino y a lo masculino, el sistema sexo-género nunca aparece fuertemente cuestionado, y tampoco la emergencia de un colectivo mujeres como articulación posible para la acción social.

Sin desconocer lo anterior, aparece el reconocimiento, por parte de las trabajadoras, de haber recuperado la cultura del trabajo junto a sus compañeros varones, y también, haber recuperado la palabra en las asambleas, participando en la toma de decisiones.

A partir de los logros conseguidos, tanto los referentes a las mejoras en las condiciones de vida materiales, como a una mayor valorización de la propia autoestima y capacidad de hacer, los relatos se estructuran en un “antes” y un “después” cuyo parámetro de referencia es el éxito de esta experiencia.

En un sentido más amplio este trabajo tiene como propósito contribuir a la superación de la etapa de mera visibilización de las condiciones en que viven las mujeres, sobre todo aquellas que se encuentran en los estratos más desfavorecidos de la pirámide social, y aportar algunas pistas para pasar a la etapa de activación del cambio.

### Bibliografía

Aguado, G., Escofet, A. y Rubio, M. J. (2009). Empoderamiento, tecnologías de la información y la comunicación y género. Una aproximación conceptual. En M. E. Jaime de Pablos (Coord.), *Identidades femeninas en un mundo plural* (pp. 11-18). España: Arcibel.

Bertaux, D. (1996). Historias de casos de familias como método para la investigación de la pobreza. *Sociedad, Cultura y Política*. 1, 3-32.

Denzin, N. (1989). *Qualitative Research Methods*. Londres: Sage Publications.

De Barbieri, T. y De Oliveira, O. (1986). Nuevos sujetos sociales: la presencia política de las mujeres en América Latina. *Nueva Antropología*. 30, 5-30.

De la Cruz, C. (1998). *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo*. Vitoria: EMAKUNDE-Instituto Vasco de la Mujer.

Fernández, J. (1997). *Los instrumentos para la planificación de políticas locales con perspectiva de género*. Manuscrito no publicado, Gestar, Estado, Sociedad y Políticas Públicas. Buenos Aires.

Ferrarotti, F. (1993). Sobre la autonomía del método biográfico. En J. M. Marinas, y C. Santamaría (Coords.), *La Historia Oral: Métodos y Experiencia* (pp. 4-24). España: Debate.

García de León, M. A. (2009). Visión de las vencidas: las tres memorias. En M. E. Jaime de Pablos (Coord.), *Identidades femeninas en un mundo plural* (pp. 821-825). España: Arcibel.

León, M. (2001). El empoderamiento de las mujeres: encuentro del primer y tercer mundo en los estudios de género. *La Ventana*. 13, 94-106.

Mallimaci, F. y Giménez, B. (2006). *Historias de vida y método biográfico en Estrategias de Investigación cualitativa*. España: Gedisa.

Palomino, H. (2003). Las experiencias actuales de autogestión en Argentina. Entre la informalidad y la economía social. *Nueva Sociedad*. 184, 115-128.

Rebón, J. (2005). Trabajando sin patrón. Las empresas recuperadas y la producción. Documentos de Trabajo N° 44. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Rodríguez, M. C. (2004). Hábitat, cooperativismo autogestionario y redefinición de las políticas públicas: buscando la “nueva fábrica” en los barrios de Buenos Aires. *Argumentos*. 4, 52-62.

Sautu, R. (2003). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumiere.

Sautu, R. (2004). *El método biográfico. La reconstrucción de la sociedad a partir del testimonio de los actores*. Buenos Aires: Lumiere.

Rowlands, J. (2008). *Questioning Empowerment: Working with Women in Honduras*. Oxford: Oxfam.

## **ESPACIOS DE INCIDENCIA ESTRATÉGICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS DE GUATEMALA Y BOLIVIA EN EL DESARROLLO DE LAS AGENDAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL AVANCE DE UNA IGUALDAD GENÉRICA Y ÉTNICA DESDE LOS LOGROS ALCANZADOS**

**María Jesús Vitón de Antonio**

*Universidad Autónoma de Madrid*

**Esther del Campo**

*Universidad Complutense de Madrid*

### **Introducción: el favorable contexto internacional en dos casos de reconstrucción estatal, Bolivia y Guatemala**

A comienzos de los años noventa, se organizó por primera vez en América Latina, el Enlace Continental de Mujeres Indígenas (1993), que convocó a mujeres de toda América y el Caribe, encuentro reeditado desde entonces y que busca generar una plataforma de reflexión, socialización y análisis en torno a los problemas y demandas de las mujeres indígenas en la región. Dos años después, la IV Conferencia Mundial de la Mujer llevada a cabo por la ONU, explicita de igual manera la necesidad de: “mejorar la condición de todas las mujeres y procurar prestar especial atención a los grupos de mujeres que se encuentran en situación de alto riesgo, como es el caso de las mujeres rurales, indígenas, discapacitadas, refugiadas y desplazadas” (ONU, 1995). Así, la Plataforma de Acción aprobada en Beijing -en su capítulo II sobre el Contexto Mundial- expresa que el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas constituye un marco favorable para las acciones tendientes al mejoramiento de la situación de las mujeres indígenas, así mismo sugiere la importancia de la transversalización de todo análisis con enfoque étnico.

Con la irrupción de las mujeres indígenas en organismos y esferas internacionales se ha avanzado en su reconocimiento y valoración, rompiendo con la imagen de una mujer indígena invisible, sumisa, y sin conciencia política. Este avance, sin embargo, debe conllevar también cambios en las instituciones y en las políticas públicas.

De hecho, si bien por un lado las mujeres indígenas se han organizado en diversas instancias de encuentro locales, centros de madres, comités de pequeñas agricultoras, mesas territoriales de mujeres y otros espacios que se han mantenido en el tiempo tanto a nivel nacional como internacional, quedan compromisos gubernamentales no cumplidos.

En la IX Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en México del 10 al 12 de junio de 2004, los gobiernos de los países participantes en la misma suscribieron el Consenso de México, en el que, a tiempo de reafirmar el compromiso con los lineamientos de la Declaración del Milenio y las distintas Plataformas y Programas de acción que hoy guían al sistema de las Naciones Unidas, se acuerda: “ii) Realizar esfuerzos por incorporar la perspectiva de género, tomando en cuenta la diversidad étnico-racial y generacional, en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas mediante la aplicación de instrumentos de seguimiento y evaluación, garantizando la transparencia en la gestión pública, con el fin de institucionalizar la rendición de cuentas y la difusión de información sobre el progreso en el cumplimiento de las metas y la real participación ciudadana de las mujeres...” (CEPAL, 2004:3).

El acuerdo resulta oportuno dadas las innegables muestras de discriminación cultural y racial que todavía pesan sobre varios de los segmentos poblacionales etno-cultural y racialmente diversos en distintos países de América Latina y el Caribe. Combinar la condición de género con la diversidad étnico-racial se hace cada vez más urgente para diseñar e implementar políticas públicas que ayuden de forma efectiva a superar los déficit de equidad que todavía no han sido suficientemente visibilizados desde los Estados, aún más, si son materia de tratamiento académico, o con estudios de caso. Si la búsqueda de la equidad es, como lo plantea la Declaración del Milenio, una condición clave para avanzar en el logro de estos objetivos, el panorama provisional que aquí se presenta sobre la mujer indígena en Bolivia y Guatemala muestra algunos de estos déficits de equidad. La condición indígena implica en general, déficit en los tres campos de estudio,

acceso a la educación, participación en el desarrollo productivo y participación en procesos políticos.

Tanto Bolivia como Guatemala, países con población indígena mayoritaria, al menos en el primer caso, han avanzado en los últimos años en el reconocimiento y visibilidad de las mujeres indígenas, y han desarrollado políticas públicas orientadas a aminorar las desigualdades y favorecer la equidad. Sin embargo, lo han hecho en contextos muy distintos: el primero, sufre en los años noventa un proceso de reformas económicas de libre mercado que merman significativamente las capacidades de los sectores populares y, en especial, de los pueblos originarios. Será la crisis desencadenada en el 2003, la que conlleve finalmente un cambio de gobierno y permita el acceso al poder al “primer Presidente indígena” en la región, Evo Morales.

La aprobación de la nueva Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, así como el desarrollo de un marco legislativo e institucional, constituye el contexto en el que se enmarca este trabajo. Guatemala, por su parte, está marcada en su historia reciente por un periodo de 36 años de guerra interna, con importantes consecuencias de represión para la población campesina en general, y la población indígena en particular, que se organizó para resistir la represión. Con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 se reafirmó el proceso de democratización y de participación ciudadana en aras de la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

Se aprobaron importantes leyes relacionadas con la participación de las mujeres, y mecanismos específicos de participación de las mujeres indígenas, entre ellas podemos destacar, la ley de Descentralización, la ley de los Consejos de Desarrollo, las reformas al Código Municipal, el Foro de la Mujer, la Defensoría de las Mujeres Indígenas y, por último, la creación de la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM).

En ambos casos, se ha producido una institucionalización de las demandas de las mujeres indígenas, mayor en el caso guatemalteco, donde éstas estuvieron siempre presentes en el proceso de pacificación y reconstrucción estatal. Por el contrario, si bien el papel de las mujeres indígenas ha sido determinante

en Bolivia, desde la perspectiva de las organizaciones sociales y la legitimación del nuevo gobierno, el reconocimiento institucional de las mujeres indígenas como sujetos políticos autónomos ha sido menor. Su papel se ha visto supeditado a las organizaciones sociales (indígenas, en particular), y ha primado este componente de etnia sobre el género. Sin embargo, la no institucionalización de estas demandas no ha mermado el desarrollo del diseño de políticas públicas, especialmente en el campo educativo, que han tratado de perfilar líneas de intervención a favor de la equidad de género, quedando muy limitadas en la concreción de sus praxis.

Esto nos lleva a pensar que existen otras explicaciones plausibles para entender por qué en contextos donde no se ha producido un reconocimiento de la autonomía de las mujeres indígenas es posible desarrollar políticas públicas más igualitarias. En los dos casos, además, el reconocimiento de las demandas se ha producido en sociedades muy corporativizadas, donde han primado los intereses sectoriales, y donde pesa con un carácter estructural el arraigo de una tradición racista y machista que se expresa en las relaciones de subordinación, opresión y discriminación, tanto en el ámbito doméstico como en el institucional de manera muy significativa en la realidad de inequidad que viven las mujeres indígenas (CHIRIX, 2003).

En este marco, entendemos que existen dos factores fundamentales a la hora de explicar la importancia de este reconocimiento de las mujeres indígenas. Por una parte, la importancia de estas mujeres en las organizaciones sociales que permitieron la pacificación y democratización de la sociedad guatemalteca, o la movilización de estas organizaciones para provocar un cambio de gobierno en Bolivia. En segundo término, queremos destacar el papel que ha tenido en el ámbito internacional (tanto en su faceta de reconocimiento de derechos como de apoyo de la cooperación) en la transmisión de marcos normativos (desde las primeras leyes de cuotas a las últimas leyes de igualdad) y políticas públicas (especialmente, en el ámbito de la educación y el empleo) a fin de propiciar los avances que estos dos países han experimentado desde esta perspectiva.

Aunque, desde este punto de vista hay avances significativos, la realidad de desigualdad de la mujer indígena, como recoge el último informe del PNUD sobre el desarrollo humano en la región, siguen siendo muy significativas las situaciones de inequidad, y existen múltiples causas que explican la reproducción de situaciones de desigualdad.

Algunas causas son económicas y se reflejan en la alta correlación entre los niveles de activos, ingresos y escolaridad de una generación y la anterior. Sin embargo, otras son de origen político y social, y reflejan factores históricos y desigualdad de oportunidades y de acceso (directo o indirecto) al poder, en un contexto de exclusión, opresión y dominación estructurales, que indican la naturaleza endógena de la desigualdad (PNUD, 2010a:20).

En este sentido, la desigualdad reproduce desigualdad, tanto por razones económicas como de economía política y de complejos procesos educativos que requieren de la voluntad de implementar políticas educativas decididas, sin las cuales se genera un acceso inequitativo a la representación institucional y a la posibilidad de hacerse escuchar (SABATES-WHEELER, 2008).

En este sentido es importante considerar en términos de igualdad compleja, no sólo los tratamientos en el acceso, sino el tratamiento de procesos y resultados (VITÓN, 2008a).

De acuerdo a estas relaciones interdependientes de subordinación genérica y marginalidad étnica, las mujeres indígenas han establecido como prioridad de demandas el “reconocimiento de pueblo” como un todo integrado que reconoce a hombres y mujeres. No obstante lo anterior, siempre se deja entrever la necesidad de contar con espacios propios porque las necesidades

son diferenciadas. En términos de demandas, las mujeres indígenas en diversas instancias internacionales han exigido:

- En relación a la economía, salarios justos y equitativos, y el reconocimiento de los aportes de las mujeres indígenas a la economía local y nacional. Solicitan también la promoción de iniciativas económicas y productivas de las mujeres indígenas. Poseen la percepción acerca de que los proyectos de desarrollo favorecen a los varones de sus comunidades;

- En el ámbito político, surge como demanda el reconocimiento de los derechos de las mujeres indígenas y el cumplimiento de los instrumentos internacionales. La participación política real y promoción del liderazgo de las mujeres indígenas son prioridades en ámbitos locales e internacionales;

- En cuanto al tema de la salud, una demanda prioritaria es su derecho al ejercicio de una salud reproductiva plena y con respeto a la cosmovisión indígena;

- En el campo de la educación, las mujeres indígenas reivindican su derecho por una educación pertinente y equitativa en términos de entregar oportunidades a hombres y mujeres además de apoyar y facilitar la capacitación técnica y profesional de las mujeres indígenas;

- El tema medioambiental se relaciona, dentro de las prioridades de las mujeres indígenas además de respeto al medio ambiente y biodiversidad a dos aspectos primordiales: la tenencia de tierra y los derechos intelectuales en relación a plantas medicinales y semillas tradicionales.

Si bien es cierto que la mujer indígena latinoamericana no constituye una categoría homogénea como para analizarla como un todo<sup>22</sup>, sí es posible establecer

22 En la práctica, se puede claramente observar que no se ha llegado a un solo estándar y uso de criterios de identificación censal de la población indígena. Los especialistas señalan reiteradamente que la determinación del peso demográfico de las poblaciones indígenas en América Latina es “un problema sumamente complejo” tanto en lo que hace a la misma “definición de... quién es indígena” como a “la selección de los instrumentos idóneos” (MOLINA Y ALBÓ, 2006) para medir el tamaño de este segmento poblacional. El Censo de 2002 en Guatemala registró la auto-identificación, el idioma hablado y el idioma materno, además de la pertenencia a tal pueblo. Por el contrario, en Bolivia, el Censo del 2001 combinó los criterios de auto-declaración de pertenencia y de lengua, con una dificultad añadida al haber optado por indagar sobre la pertenencia al segmento indígena sólo con relación a la población de 15 años o más, lo que obliga a hacer inferencias para determinar la pertenencia indígena o no, de las y los menores de 15 años.

y concretar ciertas características discriminatorias, que tienen como consecuencia que las mujeres indígenas posean demandas y necesidades bastante similares, que dan sentido a propiciar un diálogo intercultural (COLAS, 2006) enriquecedor desde un proceso educativo para ambos colectivos, sobre todo si se tiene en cuenta acompañarlo de una adecuada mediación pedagógica para su tratamiento (VITÓN, 2008b).

Por supuesto, es importante destacar las diferentes subdivisiones que existen dentro de esta categoría, ya sean de tipo étnico-cultural, generacional, de ubicación geográfica, de estado civil, de nivel educativo, etc. Estas diferencias internas al grupo de las mujeres indígenas dan como resultado muchas diferencias en sus relaciones con otros sujetos, ya sean hombres o mujeres no indígenas, tanto en el acceso a recursos, y espacios de poder, de comportamiento, etc. Pero dichas diferencias permiten ampliar el análisis y llevar a cabo procesos de aprendizaje críticos que benefician el empoderamiento de los sujetos participantes (VITÓN, 2008c) teniendo en cuenta que la gran mayoría de los/las indígenas viven en condición de pobreza, muchos/as han perdido sus tierras y han sido obligados/as a emigrar hacia los centros urbanos, donde acceden a ocupaciones de mala calidad debido a su precaria formación para el trabajo.

En lo que respecta a la desigualdad de sexo se puede señalar, de manera muy esquemática, que las mujeres, en comparación con los hombres, tienen menos oportunidades en el mercado laboral y menor acceso a la capacitación. Además, la discriminación sexual del trabajo las deja en una posición de desventaja frente a los procesos de modernización y restringe sus oportunidades de acceder a los programas de capacitación y de formación profesional. Ya en el 2005, se preguntaban Calfio y Velasco sobre la importancia del análisis en torno a la diferencia de tipos de brechas, sean de género o de etnia y la manera que éstas afectan a las mujeres indígenas (CALFIO Y VELASCO, 2005).

Pero, ¿cuál es el peso de la “carga de género” en relación a la “carga étnica”? Los roles de las mujeres han cambiado en los últimos tiempos y muchos valores y elementos de la cultura tradicional, han sido hoy desplazados por la asistencia a la escuela, la castellanización, el vínculo constante con las ciudades, el desarrollo comercial, etc. El entrecruzamiento de las variables género y etnicidad, han provocado:

- Cambios en las relaciones entre hombres y mujeres indígenas: derivados tanto de la dinámica propia de toda cultura como de la promoción de los derechos humanos; del relativo aumento en el acceso a la educación, del desarrollo y fortalecimiento de la participación social y política, el acceso al trabajo remunerado y a los recursos de todo tipo por parte de las mujeres indígenas;

- Transformaciones en las relaciones interétnicas; incremento de los matrimonios interétnicos, más intercambios en espacios laborales, académicos, culturales y políticos entre personas de diferente origen étnico. Desarrollo de las mujeres indígenas en los ámbitos políticos, local y nacional como resultado de procesos de formación, organización y acción política, que sin duda han ayudado a elevar su autoestima, tomar conciencia de su identidad y de sus derechos, tanto como indígenas como mujeres;

Posicionamiento de las demandas indígenas a nivel internacional y constitución de movimientos indígenas que reivindican el derecho a la diferencia, a la revalorización de sus expresiones culturales, y que en algunos casos, cuentan con proyectos políticos propios (CALFIO Y VELASCO, 2005:2).

En algunos trabajos empíricos realizados (muchos de ellos con una fuerte orientación antropológica), se señalaba que si bien la estratificación económica era importante, las diferencias étnicas resultaron ser una explicación más determinante a la hora de que los campesinos explicaran la jerarquización social dentro de su comunidad. Más aún, la diferenciación entre géneros se incorporaba a la estratificación étnica y las relaciones

de subordinación dentro de las parejas se construían, en muchos casos, tomando en cuenta esta última (DE LA CADENA, 1991:8),<sup>23</sup>.

### **Desigualdades entrecruzadas: el debate en torno al género y a la etnia**

En estas líneas, tratamos de abordar teóricamente la dificultad de combinar identidades de género con etnia y el tratamiento desigual que sufren las mujeres indígenas, y que exige de una reinterpretación específica y el análisis complejo desde una doble perspectiva: una externa, teniendo en cuenta la transmisión de valores culturales y universales de género, muy importantes en los procesos educativos escolares y no escolares (GIROUX, 2002); y otra interna, que afecta a la concreción del tratamiento de género en cada cultura, tanto de manera visibilizada como oculta en las relaciones formales e informales de cada sociedad (MCLAREN, 1997). Éstas tienen una gran dificultad para acceder al poder tradicional, si bien durante los últimos años se ha incrementado su militancia en las organizaciones de base y su papel como lideresas en los espacios más micro tanto familiares como locales.

Como veremos a continuación, una primera aproximación a la situación de las mujeres indígenas en los dos países estudiados, nos confronta con la existencia de una profunda desigualdad, conformada por dos elementos básicos, el género y la etnia. Se trata, como ya se ha señalado, de desigualdades entrecruzadas (VALENZUELA Y RANGEL, 2004), que nos ponen de manifiesto la necesidad de desarrollar un enfoque integrador que incluya tanto las categorías étnicas como las de género en las políticas públicas en la región, especialmente, en aquellas que hemos trabajado en nuestro proyecto, desarrollo productivo, educación y participación (en la acepción de participación proyectiva y metaparticipación),

y de acuerdo en llevar a cabo líneas de actuación enfocadas a un tratamiento de la igualdad en la diferencia (AUBERT, 2004), a fin de ser congruentes con la interacción que tienen las variables estudiadas en la interrelación de los factores de género y etnia estudiados.

Teniendo en cuenta que concepto de grupo étnico hace referencia a una población que comparte lenguaje, territorio y un bagaje cultural que se expresa en una cosmovisión particular, las manifestaciones de la discriminación están estrechamente ligadas a la construcción social de identidades de género y etnia de los individuos, que suponen la asimilación e interiorización de sistemas de valores, creencias, actitudes y comportamientos comunicados a los miembros del grupo por su pertenencia a él. Este complejo proceso ha sido explicado por la teoría sociocultural, clarificando los modelos que pueden favorecer realidad de cambio (DE PABLOS, 1999), e incidir en romper las tendencias que tienden a perpetuar los criterios que sirven de base para clasificar a las personas y que están asociadas a una determinada valorización social y económica. Esos criterios proporcionan los mecanismos para crear o racionalizar la desigualdad.

Sin embargo, cuando se trata de una desigualdad construida en torno a criterios de identidad, ésta también se expresa en un sentido socioeconómico y adquiere una situación multidimensional de carácter estructural, que requiere de acciones en el marco de unas políticas públicas que dan alcance, de manera sistémica y global, a tratamientos de carácter macro, meso y micro de acuerdo a la teoría de Bronferbrenner (2002) y los contextos de desarrollo humano.

Por su parte, el concepto de género no remite sólo a la situación de la mujer, sino que busca dar cuenta de la

23 En este sentido, por ejemplo, los campesinos de Chitapampa (Perú), y probablemente los de muchas otras comunidades de la región, reconstruyen la diferenciación interétnica localmente incorporando en ella las desigualdades entre hombres y mujeres. Una mujer “mestiza”, por ejemplo, puede subordinar a un varón “indígena” pero no a varones “mestizos”; un varón “mestizo”, en cambio, puede subordinar a varones y mujeres “indígenas”. Los hombres pueden amestizarse independientemente de si son casados o no, en cambio, una mujer “indígena” que permanece en la comunidad continúa siendo tal hasta que formaliza un “compromiso” de pareja, momento en el que inicia su movilidad étnica. Cuando los chitapampinos, varones y mujeres, incorporan las diferencias de género en la ideología sobre la etnicidad, las mujeres resultan tácitamente subordinadas. Además, las mujeres “indígenas” son el último eslabón en la cadena de subordinaciones y también los personajes en los que la “volatilidad” de la etnicidad se expresa con mayores dificultades (DE LA CADENA, 1991:9).



relación entre hombres y mujeres y hace referencia a las diferencias y relaciones construidas socialmente (entre hombres y mujeres) y que, en consecuencia, varían dependiendo de la situación y del contexto, así como la incidencia que en ellos va haciendo el proceso de cambio educativo en su visión más amplia (LOMAS, 1999). Este concepto permite comprender cómo las diferencias históricas, culturales, sociales y económicas afectan las relaciones entre hombres y mujeres. La categoría del género interpreta las relaciones entre hombres y mujeres como formulaciones culturales resultantes de la imposición de significados sociales sobre las identidades sexuales y denuncia la situación de inequidad existente entre hombres y mujeres. Al destacar esta desigualdad histórica, el concepto también llama la atención hacia otras importantes diferencias sociales que se traducen en desigualdad de oportunidades, tales como etnia y clase, y cuestionan la relación entre estas dimensiones.

La pobreza y sus manifestaciones en sus múltiples vertientes, y no sólo desde una realidad económica, se encuentra directamente relacionada, tanto con los niveles y patrones de empleo, como con las desigualdades y procesos de discriminación existentes en las distintas relaciones socioculturales del tejido ciudadano. Las prácticas discriminatorias contra la mujer, los pueblos originarios y la población afro-descendiente operan como procesos simultáneos de separación y jerarquización, en que “el otro” es considerado como diferente y al mismo tiempo inferior. América Latina es una región que se caracteriza no sólo por su diversidad étnico-racial, sino por una distribución desigual de la riqueza de acuerdo a estos parámetros.

La población indígena<sup>24</sup> es, en la mayoría de los países de la región, la más pobre, la que tiene menos educación y concentra la mayor parte de los empleos precarios y mal remunerados. Al interior de estos grupos, las mujeres, y

más si son indígenas, afrontan aún peores condiciones que los hombres.

De esta manera, podemos enfatizar que los grupos indígenas comparten una serie de condiciones de marginalidad y exclusión social y sufren problemas de desigualdad y discriminación que son semejantes y los llevan a estar sobre-representados entre los pobres, pero ambos grupos tienen también especificidades propias, necesarias de ser consideradas en el diseño de políticas públicas. Es importante, entonces, preguntarse cómo las diversas formas de desigualdades operan conjuntamente, ya que éstas son más que la suma de las categorías, e indagar si las mujeres pertenecientes a los grupos indígenas están aún más marginadas del control de los recursos, la propiedad y la negociación (BREWER *et al.*, 2002).

Fraser (1997) afirma que la lucha por el reconocimiento de la diferencia, y en especial el énfasis en la identidad de grupo construida en relación al género, raza, etnia o sexo se ha convertido en una de las principales expresiones de conflicto político en el mundo actual. La dominación cultural, los patrones de interpretación y de comunicación a que están sujetas las mujeres y, en especial, la población indígena, asociados a una cultura que les es extraña por ser androcéntrica y eurocéntrica, tiende a desplazar la explotación como un mecanismo fundamental de injusticia y, por lo tanto, de movilización política. En la práctica, entretanto, las luchas por el reconocimiento se están dando en un marco de crecientes desigualdades distributivas, tanto al interior de los países como entre países ricos y pobres. Por ese motivo, Fraser dice que las políticas de redistribución y reconocimiento deben conjugarse en una política social de igualdad, articulando la justicia social, cultural y económica en una propuesta que subvierta todas las formas de subordinación. Las diferencias de sexo y de raza continuaban siendo identificadas como hechos

<sup>24</sup> El Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT (Ginebra, 27 de junio de 1989) establece los parámetros para definir lo “indígena”, e implica un sustancial avance en la defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en cuanto incorpora el reconocimiento directo e inmediato de la institucionalidad de estos pueblos, su territorialidad, y supone un freno a la mera concepción de lo indígena desde la óptica de los derechos individuales (véase por ejemplo, el debate en el seminario Pulso de Bolivia en 2003-2004 alrededor de la publicación de LAVAUD Y LESTAGE, 2002).

biológicos socialmente significativos en la sociedad de clases y legitimadas en supuestas diferencias biológicas de raza y sexo.

Históricamente, la sociedad de clases ha presentado una tendencia general a hacer más “natural” la inequidad social, siendo este instrumento ideológico fundamental para superar sus propias contradicciones (STOLCKE, 1991). Según Grant (1991), las diferentes versiones del feminismo tuvieron problemas para explicar las relaciones entre género, raza y clase, porque heredaron del feminismo radical tres conceptos básicos: mujer, experiencia política y experiencia personal. Estos conceptos, útiles en cierto momento para definir una colectividad y justificar el establecimiento de una organización política independiente, no lo son para distinguir aquello que une a las mujeres. De hecho, esto explicaría por qué algunas formas de feminismo no consideran las categorías de raza/etnicidad, clase y orientación sexual, y favorecen así los discursos y prácticas volcadas hacia las percepciones y necesidades de mujeres blancas, heterosexuales y de clase media. Según Pierucci (en BELLO Y RANGEL, 2002), se pueden observar, esquemáticamente, tres fases en la trayectoria que ha seguido el concepto de raza dentro de los estudios feministas:

- La primera fase (uni-racial), previa a los años ochenta, se basa en una supuesta experiencia femenina universal, definida por contraste a la masculina. Sin embargo, al tener como objetivo central, la contrastación de ambas experiencias, lo que se hizo fue mostrar como “realidad femenina” la experiencia de las mujeres blancas de clase media.

- En la segunda fase (bi-racial), la diferencia de género fue desplazada del epicentro del debate y el mundo femenino dividido en blancas y negras, imponiéndose como tema la inequidad racial. En este proceso, la concepción de que existiría una cultura femenina unitaria, coherente y solidaria fue sustituida por una perspectiva que reconocía la existencia de conflictos dentro del mundo femenino.

- La última fase (multicultural) es fruto del encuentro entre las políticas culturales negras y de género. Aquí se adquiere conciencia de que la polarización entre blancas y negras deja invisible un conjunto significativo de mujeres de diferentes etnias, no blancas.

En el caso de las poblaciones indígenas, las relaciones de género se basan por un lado en el comportamiento culturalmente adecuado e identificado para cada sexo, que resulta no sólo de una construcción cultural propia, sino también de la apropiación de comportamientos impuestos por las sociedades llamadas hegemónicas. En muchas sociedades indígenas la diferenciación entre géneros es muy marcada y se hace presente en diferencias de roles, de vestimenta, de tareas y actividades definidas como femeninas y masculinas (MEETZEN, 2001:12).

Sin embargo, puede decirse que las transformaciones socio-económicas experimentadas en estos países han derivado en transformaciones en las relaciones de género. Así, las mujeres indígenas coinciden en que no solamente se trata de fomentar ciertos tipos de autonomía y espacios de poder propios, o acceso a recursos y tecnologías que hasta ahora solamente eran disponibles para los hombres; sino que lo fundamental es orientarse a “reestablecer el equilibrio principal entre los géneros”, poniendo en práctica los principios de reciprocidad y complementariedad entre hombres y mujeres.

Es una demanda de las mujeres indígenas que la perspectiva de género (como la manejan desde el movimiento feminista) “parta del reconocimiento y respeto de la multiculturalidad e interculturalidad”, así mismo las mujeres indígenas de cosmovisiones basadas en la dualidad (culturas aymara, quechua y mayas, por ejemplo) entienden la equidad de género dentro de la complementariedad armónica de hombre y mujer, no dentro de una autonomía de género o superioridad de un sexo sobre otro.

La relación entre género y pobreza empezó a ser estudiada de manera sistemática en las últimas décadas, cuando las investigaciones comenzaron a apuntar que la pobreza

afectaba de manera especial a las mujeres, y se consideraba el análisis de la feminización de la pobreza o reflexión sobre cómo la pobreza tiene rostro femenino. En este escenario, durante las dos últimas décadas, hemos asistido a un intenso debate que pretendía entender el problema de la feminización de la pobreza, ya que las mujeres no acceden a los recursos (materiales y simbólicos) en igualdad de oportunidades con los hombres, y tampoco participan de los principales espacios de toma de decisiones, lo que las coloca en mayor riesgo de estar en la pobreza. Las mujeres indígenas son especialmente vulnerables a situaciones de pobreza y exclusión social. Pero veamos brevemente, cuál es la situación de las mujeres indígenas en nuestros dos casos de estudio.

### Las desigualdades en Bolivia y Guatemala como preludio de las acciones gubernamentales

Dadas las limitaciones de espacio en esta ponencia y pretendiendo simplemente iluminar las condiciones de desigualdad existentes en los dos países, mostramos simplemente algunos datos que nos permitan iluminar el contexto. Como muestra el cuadro 1 -con datos del último Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América latina y el Caribe del PNUD (2010a)-, tanto Bolivia como Guatemala han evolucionado favorablemente en las dos últimas décadas, aunque queda mucho camino por recorrer.

**Cuadro 1. América Latina y el Caribe. Evolución del índice de desarrollo humano (IDH). 1990, 2000, 2007 y crecimiento porcentual en los períodos 1990-2000 y 2000-2007.**

Posición Mundial IDH 2007	País	IDH 1990	IDH 2000	IDH 2007	Crecimiento 1990-2000 (%)	Crecimiento 2000-2007 (%)
113	Bolivia	0,629	0,699	0,729	11,1	4,3
122	Guatemala	0,555	0,664	0,704	19,6	6,0

Fuente: PNUD (2010<sup>a</sup>)

Las desigualdades entre grupos, personas de distinto sexo o de diferente origen racial o étnico también impactan de manera directa el desarrollo humano de la región. En el primer caso, si se toma como referencia el índice de desarrollo relativo al género (IDG) que, al igual que el índice de desarrollo humano (IDH), considera los ámbitos de salud, educación e ingreso, se observa que en 2007 Cuba, Venezuela y Nicaragua mostraron una pérdida de desarrollo humano de alrededor de 2% atribuible a la desigualdad de género. Mientras, en Honduras, Guatemala y Guyana esta pérdida fue cercana a 1%. Finalmente, mientras el resto de los países de la región

experimentaron pérdidas menores a 1%, Bolivia y Colombia destacaron con pérdidas cercanas a cero.

Las desigualdades de género se vuelven más evidentes cuando se consideran otras dimensiones del desarrollo humano. Según el índice de potenciación de género (IPG), que mide el grado de participación de las mujeres en las decisiones políticas, su acceso a oportunidades profesionales, su participación en decisiones económicas y el poder de decisión que tienen sobre los recursos económicos, la desigualdad es aún mayor. Véase el cuadro 2.

**Cuadro 2. América Latina y el Caribe. Pérdida de desarrollo humano atribuible a las desigualdades entre mujeres y hombres, índice de desarrollo relativo al género (IDG) e índice de desarrollo humano (IDH) (2007).**

País	IDG 2007	IDH 2007	Pérdida en desarrollo humano atribuible a las desigualdades entre mujeres y hombres (%)
Cuba	0,844	0,863	2,3
Venezuela	0,827	0,844	2,1
Nicaragua	0,686	0,699	1,9
Honduras	0,721	0,732	1,5
<b>Guatemala</b>	<b>0,696</b>	<b>0,704</b>	<b>1,1</b>
Guyana	0,721	0,729	1,1
El Salvador	0,740	0,747	0,9
México	0,847	0,854	0,8
Chile	0,871	0,878	0,8
Costa Rica	0,848	0,854	0,7
Jamaica	0,762	0,766	0,5
T. y Tobago	0,833	0,837	0,5
Argentina	0,862	0,866	0,5
Brasil	0,810	0,813	0,4
Uruguay	0,862	0,865	0,3
Barbados	0,900	0,903	0,3
Paraguay	0,759	0,761	0,3
R. Dominicana	0,775	0,777	0,3
Perú	0,804	0,806	0,2
Panamá	0,838	0,840	0,2
<b>Bolivia</b>	<b>0,728</b>	<b>0,729</b>	<b>0,1</b>
Colombia	0,806	0,807	0,1

**Nota:** La pérdida en desarrollo humano atribuible a las desigualdades entre mujeres y hombres fue calculada respecto del IDH. Fuente: PNUD (2010a).

**Cuadro 3. Índice de Potenciación de Género y componentes (2007).**

Posic. IDH 2007		IPG 2007		Participación política (escaños parlamentario)	Participación en puestos de altos funcionarios y directivos	Participación en puestos de profesionistas y técnicos	Relación de los ingresos estimados de mujeres y hombres
				(% del total)	(% del total)	(% del total)	
País			Valor	(% del total)	(% del total)	(% del total)	
113	Bolivia	78	0,511	15	36	40	0,61
122	Guatemala	75	0,526	13	23	50	0,42
Fuente: PNUD (2010 <sup>a</sup> )							

Esta desigualdad se hace más evidente cuando descomponemos algunos de los elementos en los que se manifiesta, especialmente en el ámbito de la representación y participación política, como muestra el cuadro 3.

El más reciente Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) de Guatemala (PNUD, 2008), cuyo objetivo fue analizar de qué manera la economía puede ponerse al servicio del desarrollo humano, documenta la extrema desigualdad prev aleciente en ese país: mientras el 4% más rico de la población alcanza un IDH de 0,899, el 15% más pobre tiene un IDH de 0,523. Este INDH también examina diversos elementos que intervienen en la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad en desarrollo humano.

Por ejemplo, muestra que el logro educativo promedio del grupo de población entre 15 y 24 años de edad es de sólo seis años de estudios, dato que contrasta con los más de nueve años de escolaridad que este segmento de la población debería tener. Asimismo, este INDH revela que la mitad de la población menor de cinco años padece desnutrición crónica.

Ambos factores, transmitidos en gran medida por las condiciones en que vive la generación anterior, caracterizadas por múltiples privaciones y niveles muy bajos de desarrollo humano, menoscaban el futuro del capital humano del país (PNUD, 2008). El anterior INDH, realizado en 2005, ya documentaba las brechas interétnicas de educación, salud y generación de ingresos y analizaba el impacto de

estas diferencias en el desarrollo de las capacidades de la población indígena del país (PNUD, 2005).

De la población total, las mujeres representan un 50,2% (6.766.997). La población indígena es un 41% de la población, según el Censo Nacional (INE, 2002) aunque las estimaciones varían y llegan hasta un 60%. El porcentaje de mujeres indígenas se sitúa cerca del 50%. Se estima que el 80% de las mujeres que vive en el área rural son mayas y poseen un nivel muy alto de monolingüismo y analfabetismo. El 42% es menor de 14 años, y el 65% menor de 30 años. La esperanza de vida es de 68,9 años. Datos que recoge la ENCOVI- Encuesta de las Condiciones de vida- (2006), y que dejan de manifiesto las inequidades profundas que pesan en la mujer guatemalteca, indígena y rural, delatándose en este rostro una triple fragilidad que permea no sólo a la mujer adulta, sino a las jóvenes y niñas.

Por su parte, en el caso boliviano, como se señala en el último Informe Nacional de Desarrollo Humano (PNUD, 2010b), entre 1976 y 2001, el desarrollo humano en Bolivia mejoró sustancialmente. La esperanza de vida pasó de 47 a 65 años, la tasa de alfabetización de 63 a 91%, y el PIB creció a una tasa promedio anual de 3,8%. Este periodo estuvo caracterizado por un desarrollo humano impulsado principalmente por avances sociales. Contribuyeron a estos logros varios factores, entre ellos: una intensa urbanización (en el periodo se desplazaron cerca de 2,5 millones de bolivianos/as desde su lugar de origen) y el

consecuente acercamiento de la población a infraestructura educativa, salud y servicios básicos; una reforma educativa concentrada en la educación primaria, y una permanente expansión de la oferta de servicios de salud de primer nivel. Estos esfuerzos se ven reflejados en la inversión pública que duplicó el monto per cápita de 69 a 143 dólares en la última década. Pese a estos esfuerzos y a un crecimiento del PIB per cápita que supera niveles históricamente alcanzados, Bolivia sigue siendo uno de los países más desiguales de la región. El 10% más rico de la población logra ingresos 79 veces mayores que el 10% más pobre. La desigualdad se transmite de generación en generación y se manifiesta de diversas maneras y en múltiples dimensiones. Algunos datos desagregados dan cuenta de que las desigualdades entre grupos (indígena-no indígena, urbano-rural, hombres-mujeres) son importantes y se acumulan. Un ejemplo de ello son las desigualdades en los años promedio de escolaridad de la población según algunas características demográficas y de pertenencia étnica. Según datos de la encuesta nacional de hogares, MECOVI para el 2007 (INE, 2007), el promedio de años de escolaridad de la población mayor a 19 años era 7,3. Ser hombre, urbano, no indígena y pertenecer al 10% más rico de la población duplicaba este logro a 14 años de escolaridad en promedio. Ser mujer, rural, indígena, y pertenecer al 10% más pobre de la población implicaba un logro de apenas 1,3 años.

**La lucha de las organizaciones de mujeres indígenas para avanzar en la defensa de sus derechos. Participación política.**

Las mujeres bolivianas participaron activamente desde los años sesenta en las organizaciones sociales comunales, a veces con un carácter más autónomo (cocinas populares, liderazgos sindicales), otras más asistencialista (clubes de madres). A partir de 1979, con la conformación de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, de tendencia katarista<sup>25</sup>, la problemática étnica logró visibilizar la heterogeneidad de la sociedad boliviana,

pero dentro de esta corriente, los problemas de género o de las mujeres se percibían como algo extraño, con consecuencias perniciosas para la organización sindical.

Si bien las mujeres indígenas destacaron activamente en todas las movilizaciones de la década de los noventa, sin embargo, esta movilización no produjo repercusiones inmediatas en su presencia institucional. De hecho, la recepción de las leyes de cuotas, como consecuencia de las recomendaciones internacionales, incrementó significativamente la presencia de las mujeres en los cargos electos, pero éstas eran fundamentalmente mujeres de clase media o alta con estudios universitarios, clasificadas como “mistas” (mestizas) o “blancas”.

En cuanto a las organizaciones sociales, en la mayor parte de los casos, la composición es mixta, si bien tanto hombres como mujeres participan en igualdad, la mayoría de los cargos son ocupados por los varones. El ejemplo más emblemático son las asociaciones de comerciantes en Bolivia, donde la mayor parte de las bases son mujeres, muchas de ellas indígenas o mestizas, pero la dirigencia está siempre ocupada por varones.

Si nos centramos en la representación política, como en el resto de América Latina, la puerta de acceso al poder es el ámbito local. Así, el caso boliviano muestra por ejemplo que la trayectoria de la participación política de las mujeres concejales en la gestión de 1993-1995 presenta una tasa de crecimiento negativa del 42%, comportamiento que se revierte luego de la aplicación de las reformas de segunda generación: Ley de Participación Popular, Ley de Municipalidades, Ley de Descentralización, Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (ACPIS), que elevan la participación a un 42%, para la gestión del 1995 a 1999; finalmente la última gestión, presenta un crecimiento positivo también pero sólo de un 36%, debido básicamente a los conflictos sociales y la crisis política que se vivió durante el último periodo 2004-2005.

<sup>25</sup> La tendencia katarista modernizante, representada por Víctor Hugo Cárdenas, quien fue vicepresidente de la república de Bolivia de 1993 a 1997 - que ha desplazado exitosamente a la fundamentalista -, lucha por integrar el mundo rural y urbano aymara dentro del proceso de modernización y democratización iniciado en 1985.

La aprobación de la ley de cuotas en 1997 supone una cuota del 30% de presencia femenina en las candidaturas y en las listas; la ley de partidos políticos que apoya la paridad y alternancia; la ley de ACPIS que apoya una participación de la mujer en un 50%, etcétera. Todas ellas son medidas que favorecen la participación y representación política de la mujer, aunque no de todas. En especial, de mujeres urbanas de clase media. Estas mejoras se ven muchas veces limitadas por la existencia de una importante violencia política contra las mujeres.

En suma, como señalan Arnold y Spedding (2007), la gran mayoría de los movimientos sociales en Bolivia se dirigen a objetivos basados en la clase social, la etnia, la región y tienen demandas en torno a la participación política, los derechos sobre la tierra y el control de los recursos naturales. En estos movimientos sociales, existe una importante participación de mujeres. Pero habitualmente ellas se suman a las demandas de las organizaciones y no hacen demandas específicas de género, salvo quizás la exigencia de mayor responsabilidad al interior de las propias organizaciones.

La capacidad de incidencia de las mujeres indígenas en la institucionalidad boliviana creada a partir del 2005 es reducida, tanto por estos factores que venimos explicando, como por la tendencia a pensar en las demandas de género como occidentales, colonialistas y de clase media. Esto hace difícil para las mujeres indígenas que se movilizan en las organizaciones, compaginar sus “usos y costumbres” con esta visión más feminista y reivindicativa.

La construcción de la democracia en Guatemala se ha caracterizado por un proceso de transición, donde las mujeres, articuladas como movimiento, y en muchos casos habiendo sido sujetas activas de procesos de educación popular en las décadas de los años 70 y 80, han sido actrices principales en los intentos de democratización y han contribuido a fortalecer una nueva institucionalidad, basada en los principios de igualdad, libertad y participación. Para ello ha sido fundamental su participación política a través del ejercicio pleno de su ciudadanía, tanto a nivel estatal, como en las realidades locales. Sin embargo, la intensidad de la doble jornada, la falta de acceso a la información y

formación y la violencia en contra de la mujer se convierten junto a la función reproductiva en limitaciones para su participación social y política en diversos ámbitos.

En este escenario, y desde que el movimiento maya en Guatemala se revitaliza en los años noventa, es notoria la presencia en el mismo de organizaciones de mujeres. En principio, estas instituciones y lideresas diversas están lejos de promocionar un discurso feminista o de género. Las mujeres mayas se imaginan autónomas de los hombres, pero también vinculadas al mismo, por un sentido de su ser social íntimamente ligado a la familia y la comunidad. Su forma peculiar de entender la “organización de mujeres” seguramente tiene que ver con lo que se ha denominado “complementariedad desigual” (CAMUS, 2000-2001). Así, el movimiento político maya –con fuerte dirigencia de hombres– concede y asume para las mujeres un papel de complemento de la masculinidad y de guardianas de la vida y “la cultura ancestral”. Esto hace que como en el caso boliviano, la importantísima presencia de la mujer quede aminorada por la dirigencia masculina, que ubica en un segundo plano las demandas de género. Por otro lado, la diferencia étnica en sus componentes tanto de desigualdad social como de una concepción cultural propia, se ha traducido en un desencuentro profundo con el movimiento feminista de Guatemala.

Los avances alcanzados por las organizaciones sociales de mujeres han sido muy importantes en la última década. Y el desbordamiento de los espacios históricamente asignados a los indígenas por las mujeres en particular, suponen importantes cambios culturales: los contactos sociales se diversifican y las “marcas” étnicas tradicionales -la idea de la comunidad, el uso del idioma maya o del traje en la mujer- toman otras vías de significarse y expresarse.

Si nos detenemos en la representatividad de la mujer en los distintos ámbitos de la vida política pública, de todas las autoridades municipales electas, entre 1985 y 1999, únicamente el 0,76% llegaron a ser alcaldesas. En el período 2004-2008, los datos no han mejorado significativamente: así, sólo el 10% fueron electas para diputadas, en el gobierno local, el 2,7% para alcaldesas y el 5,8% y 7,7%

para concejalas titulares y suplentes y el 2,3% y 4,6% para síndicas titulares y suplentes respectivamente. Estos resultados indican la invisibilidad de las mujeres en dichos espacios. A pesar de estas cifras, sí es importante resaltar que las mujeres guatemaltecas se hacen cada vez más presentes y visibles en los espacios públicos de participación, tanto a nivel nacional, como regional, departamental y local, especialmente en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural para incorporar sus demandas y necesidades en el proceso de planificación. En este sentido, las mujeres indígenas, como sujetas políticas activas se articulan a través de sus organizaciones, pieza clave para el logro de la democratización de la sociedad guatemalteca; pues en la medida que sus demandas e intereses sean atendidas, serán alcanzados en gran medida los objetivos de un desarrollo humano, sostenible e integral. En los dos casos, podemos señalar que la poca participación y representación de las mujeres en cargos de elección y de decisión públicas da como resultado una reducida incidencia en políticas públicas más equitativas y respondan a sus propias necesidades.

Por otro lado, como producto de una organización de mujeres indígenas se apunta un liderazgo, que procede de los procesos de participación en las organizaciones de base. Aunque mucho de este trabajo está ligado a dar respuesta a sus necesidades inmediatas, algunas sí aparecen vinculadas a los esfuerzos que ha supuesto la elaboración de la agenda articulada. Este hecho supone que tienen una visión más estratégica y una visión de largo plazo. También significa una visión de cambio que cuenta con el poder potencial de hacer partícipe de este conocimiento a grupos de base ya organizados y coordinados en los procesos de acceso a los gobiernos locales. Con el acceso al gobierno local, las comunidades indígenas obtienen legitimidad política y poder sobre servicios y recursos públicos cruciales. Con frecuencia también mejora la gobernabilidad, un resultado no inusual de los gobiernos municipales indígenas, dado que suelen empujar procesos de toma de decisiones más transparentes y participativos.

Estos procesos incluyen innovaciones tales como la planificación estratégica y definición presupuestaria participativas, asambleas populares como mecanismos de control social sobre las autoridades elegidas y “mesas de concertación” para resolver conflictos y construir consenso. Pero esto, exige un análisis muy estratégico y complejo, tal como dice Teresa Zapeta<sup>26</sup>:

*“Esto es reto muy grande, inclusive, las que han hecho una recorrido más político, de otro nivel de conciencia de participar; de hacer propuestas, también se hacen la pregunta de qué, en concreto va a cambiar su vida, cómo; eso pasa con las que están inmersas en esto, y ahora, las que tienen como una preocupación de cómo vivir cada día. Para nosotras es una reflexión que ha venido surgiendo en estos últimos años, con relación a cómo acompañar todos los procesos políticos de las oportunidades para mejorar las calidad de vida de las personas. Estos son aspectos que se han iniciado a abordar, sobre todo porque afectan a los indígenas, sobre todo a las mujeres. Cuando surgen los movimientos, en el campo político y de la participación, pero se ha dejado de lado toda la parte económica. Nosotras vemos que estas dos cosas deben ir de la mano, en lo personal creo que es algo que tenemos que trabajar; tampoco me corresponde asumir la responsabilidad y vivir con ese peso de decir cómo vamos a resolver la vida de las mujeres que están en condiciones difíciles”.*

#### **Avances legislativos y desarrollo de políticas públicas. Desarrollo productivo y educación**

En las siguientes líneas, nos proponemos hacer un resumen sucinto de las principales políticas y acciones que se han desarrollado en los dos países analizados.

##### **Caso de Bolivia**

En el caso de Bolivia, el devenir del proyecto de la Nueva Ley de Educación –pendiente desde el 2006-, producto derivado de los resultados del II Congreso Nacional de Educación, ha sido bastante farragoso, dado que no sólo generó problemas con parte

<sup>26</sup> Defensora de la Mujer Indígena de Guatemala y entrevistada en el marco de la investigación, llevada a cabo por la autoras de este artículo, en los años 2008 y 2009 en el programa de cooperación de la Red Universidades de la Comunidad de Madrid apoyada por el Ayuntamiento de Madrid.



de los actores involucrados, en especial, los maestros/as, sino que también tuvo que esperar a la aprobación durante el 2009 de la Nueva Constitución Política del Estado. Los organismos internacionales y las agencias de cooperación al desarrollo han tenido gran influencia en el devenir de la educación boliviana desde mediados del siglo XX. En décadas recientes, esta influencia se ha percibido en los esfuerzos por monitorear el avance comparativo del sector, como el caso del PNUD a propósito de elaborar el Informe de Desarrollo Humano, UNICEF en el momento de elaborar el Informe Mundial de la Infancia y UNESCO durante el desarrollo de los indicadores de educación. Dicha actividad ha provisto insumos importantes al debate sobre el estado de la cuestión. Por su parte, las organizaciones indígenas y campesinas, representadas inicialmente por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), en el área occidental; por la Confederación Indígena del Oriente y Chaco Boliviano (CIDOB) y la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), han entrado en la escena sectorial como demandantes y propulsores del cambio durante la implementación del ex Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe. Pero desde la aprobación de la Ley 1565, en 1994, mediante la conformación de los Consejos Educativos de Pueblos Indígenas y Originarios (CEPOS), estas organizaciones se convirtieron en responsables de la co-gestión del desarrollo de políticas de orden curricular y lingüístico fundamentalmente. Con la ejecución de la Reforma Educativa y la firme voluntad del Estado de mejorar la cobertura y calidad de la educación, la participación en el PIB casi se duplicó y en el año 2002 representaba el 6,7% del total. Tal esfuerzo, llevó consigo un estricto cumplimiento de las normas de crédito definidas tanto por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Sin embargo, hay que señalar que en esta legislación no existen referencias específicas a la mujer indígena.

En cuanto a la política de desarrollo productivo, y al tratamiento que se le ha dado a ésta desde el año 2000, sorprende que siempre se ha abordado desde las políticas -estrategias de lucha contra la pobreza-, lo que significa, en primer lugar, que no hubo políticas públicas sino más bien recetas impuestas por los donantes y, en segundo lugar, que los tres componentes -desarrollo, mujer e indígena- forman parte de una estrategia global de reducción de la pobreza, pero no hay una focalización específica hacia ninguno de ellos. Si bien es cierto que Bolivia ha hecho grandes esfuerzos, desde

la condonación de la deuda (año 1998), por incrementar sus presupuestos de gasto público hacia lo social, así por ejemplo dobló la cantidad invertida en educación desde el año 1990 al año 2004 (6,4% del PIB), es evidente que todavía queda camino por recorrer, tanto en el cumplimiento de los ODM, como en la reducción de la brecha de desigualdad.

Los documentos de tipo político-estratégico que han marcado las directrices a seguir, tanto en la cuestión indígena, como en el desarrollo productivo son las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) (2001-2003 y 2004-2007), diseñadas en el marco de la iniciativa de países altamente endeudados de la que Bolivia forma parte desde el año 1998. Paradójicamente Bolivia fue un país “afortunado” por ser clasificado en el año 1998 como “país pobre altamente endeudado”, hecho que le permitió acceder a la Iniciativa para el Alivio de la Deuda (*Highly Indebted Poor Countries Initiative – HIPC*) y más tarde, en 2005, a la Iniciativa Multilateral de Alivio de Deuda (*Multilateral Debt Relief Initiative*). La última estrategia diseñada en el marco de la iniciativa HIPC incorpora, para superar las brechas de género dentro de las prioridades productivas, el diseño de políticas orientadas a promover la inversión productiva, tales como:

- Acciones para facilitar el acceso de las mujeres a lo financiero como sujetas de crédito.
- Saneamiento y titulación de tierras, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) en proceso de incluir a las mujeres como titulación de mujeres jefas de hogar.
- Se promoverá participación de mujeres productoras en el uso de recursos naturales.
- Se ha propuesto la incorporación de mujeres micro-empresarias de manera equitativa, y la movilización de recursos para servicios (desayuno escolar, subsidio a la lactancia y el empleo no agropecuario).
- En el área de las cadenas productivas, se busca que el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC) alcance a las mujeres productoras.

Específicamente se ponen en marcha las siguientes iniciativas:

- Carnetización de la población femenina. Esto permitirá incorporar más mujeres a los planes de empleo productivo, titulación de tierras y BONOSOL en el caso de las mujeres mayores.
- Fortalecimiento del Programa de Prevención y Atención de Violencia Familiar y Sexual a cargo del Viceministerio de la Mujer, en coordinación con los sectores involucrados en el marco de la Ley Contra la Violencia en la Familia o Doméstica.
- Incorporar medidas que faciliten el acceso y aseguren a las mujeres condiciones de trabajo adecuadas, sobre todo aquellas que deberán trabajar acompañadas por sus hijos/as.
- Mejor nutrición para las mujeres en edad fértil.
- Programa de prevención y atención de Violencia Familiar y Sexual (área Mujer, educación, salud y gobiernos municipales).
- Profundizar la relación entre el Viceministerio de la Mujer y de Salud para una adecuada atención y registro de mujeres víctimas de violencia familiar.
- Subsidios escolares a las niñas.
- Formación y capacitación en temas de género.
- Paternidad responsable.
- En áreas rurales, mayor participación de las mujeres en la toma de decisión de actividades comunitarias.

La disconformidad manifiesta por Evo Morales con las estrategias y actuaciones de la cooperación internacional, tuvo como resultado que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) no fuera concertado con dichos actores, como venía siendo habitual durante administraciones anteriores. El Plan Nacional de Desarrollo lanzado en 2006 pretende por ello, introducir toda una serie de elementos innovadores que rompan con las políticas anteriores, desde los contenidos hasta el análisis de las causas de la pobreza en el país, así

como en quién debe recaer la responsabilidad del desarrollo, situando en el centro a la comunidad internacional a través de su cooperación con Bolivia, como responsable de lo errático de las estrategias de lucha contra la pobreza aplicadas hasta la fecha. Se implanta a partir de ese año una nueva modalidad de relaciones internacionales basada en la autodeterminación, la complementariedad, reciprocidad y el control social y la participación ciudadana en las políticas de desarrollo. Esto significa que se produce un cambio hacia la responsabilización de las políticas, se retoma el espacio de lo “público”, construido desde dentro. El papel de la cooperación internacional queda relegado a ser un socio estratégico del desarrollo que coadyuva al cumplimiento de los objetivos marcados en el Plan Nacional de Desarrollo. La responsabilidad de velar por dicho desempeño recae en la Mesa de Alineamiento y Armonización de la Ayuda, liderada por Dinamarca y el BID, junto al Gobierno Boliviano. Para organizar dichos objetivos la Mesa se estructura a su vez en Mesas de trabajo en torno a cada uno de los ejes estratégicos del PND: Bolivia productiva, Bolivia digna, Bolivia soberana, Bolivia macroeconómica, Bolivia democrática.

La Estrategia de Desarrollo Económico se centra en la promoción de Políticas Nacionales Productivas, focalizadas hacia los sectores estratégicos y generadores de empleo tales como hidrocarburos, minería, electricidad y recursos ambientales, así como aquellos sectores generadores de empleo e ingresos, industria, manufactura, artesanía, turismo, desarrollo agropecuario, vivienda, comercio, servicio de transportes, intensivos en mano de obra. Se confiere un intervencionismo estatal al desarrollo productivo, desde el que se prioriza el desarrollo rural.

En estas políticas, la única referencia específica a los pueblos indígenas es a través del desarrollo agropecuario, desde donde la pretensión es afianzar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, aunque una vez más en el documento no se especifica de qué manera se logrará dicha meta.

#### ***Caso de Guatemala***

En el caso de Guatemala, los avances han sido más significativos, tanto a nivel declarativo y normativo como en la aplicación de algunos mecanismos de transversalidad

de género a la política pública, caso de los Presupuestos con Enfoque de Género (PEG). En los años 90 se empiezan a formular las primeras políticas públicas (1996-2000), tomando en cuenta 4 políticas eje. En el año 2000, y con proyección a 2004, se formulan 10 políticas que se traducen en 28 políticas en el periodo 2004-2008.

En esta evolución ha sido decisiva la creación de la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) en el año 2000, como respuesta a las demandas que venían presentando las organizaciones de mujeres de la sociedad civil. Desde este momento, las mujeres indígenas han ido tratando de visibilizar, con más fuerza, la articulación del enfoque de género en relación con la cuestión étnica. Situación que ha significado un factor de tensión entre movimiento de mujeres y el movimiento indígena, favoreciendo la profundización del debate y llegando a darse luz a la articulación, en 2008, de la agenda de mujeres indígenas con la agenda del movimiento de mujeres, junto a la interlocución de la SEPREM para concretar mecanismos de institucionalización y operativización de acciones. Por otro lado, la Ley de Consejos de Desarrollo abrió el espacio para la participación de la SEPREM tanto a nivel nacional como regional, así como a las representantes de esta institución.

El objetivo principal de la participación se enfoca a incorporar las metas de la Política de las Mujeres en las estrategias, planes, programas y proyectos nacionales, sectoriales y locales y fortalecer las capacidades de las mujeres que participan en dichos espacios. Las principales dificultades que se enfrentan son los limitados presupuestos asignados, los cuales hacen difícil la operacionalización de las políticas y leyes elaboradas, así como la poca sensibilización en el tema de equidad de género en la población en general. Durante esta última década, se han hecho denodados esfuerzos por mejorar la capacidad productiva de las mujeres por parte tanto del Ministerio de Educación, fondos sociales, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Ministerio de Energía y Minas, la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente; que ejecuta proyectos generadores de ingresos, el proyecto de tecnología para aliviar la carga doméstica, pero no existe un programa nacional que maximice los resultados de todos estos esfuerzos y evite la duplicidad.

Sin embargo, y a pesar de que las organizaciones de mujeres

contribuyeron a la elaboración de la “Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las mujeres guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006”, una de las demandas de entonces y que aún permanece en la agenda de las organizaciones, es que sigue siendo necesario que esta política se constituya en una instancia de transición hacia la creación del Instituto rector de las Políticas Públicas para la Mujer.

En octubre del 2000, el Sector de Mujeres de la Asamblea de la Sociedad Civil, realizó un análisis comparativo entre tres documentos: a) el elaborado por SEGEPLAN, denominado Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas: Plan de Equidad de Oportunidades 1999-2001; b) el documento elaborado por el Comité Consultivo de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad de Oportunidades 1998-2001, y c) la Propuesta Nacional de Ejes de Desarrollo Económico y Social, Participación Cívica y Política y Jurídico, del Foro Nacional de la Mujer. Este documento fue publicado bajo el nombre “Caminando hacia la Institucionalización de Políticas Públicas para las Mujeres Guatemaltecas”, en octubre del 2000. Asimismo, el Informe de las Organizaciones No Gubernamentales de Guatemala a la IV Conferencia Mundial de la Mujer constituye otro documento importante para el planteamiento de políticas públicas desde las mujeres, y en cuya elaboración participaron más de 260 organizaciones bajo la coordinación y promoción impulsada por las integrantes del Comité Beijing desde la Defensoría de la Mujer de la Procuraduría de Derechos Humanos. Dentro de las acciones impulsadas para dar viabilidad a las Políticas Públicas está la Agenda Mínima de las Mujeres y Gestión de Consensos, que las Plataformas de Coordinación elaboraron y consensuaron, a fin de que los candidatos a la Presidencia de la República la asumieran como parte de sus compromisos con las mujeres organizadas en septiembre de 1999. Estas propuestas fueron presentadas por la Coordinadora de Iniciativas Legales para las Mujeres (COALM), Comité Beijing Guatemala, La Red de la No Violencia Contra la Mujer y el Sector de Mujeres de la Asamblea de la Sociedad Civil. En el caso guatemalteco podemos encontrar toda una serie de referentes políticos y normativos que marcan las estrategias para las mujeres indígenas: La Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas, y La Política Municipal para

la Equidad de Género; municipio de Ixcan, Departamento del Quiché.

El Plan de Gobierno 1996-2000, contenía algunas de las necesidades estratégicas de las mujeres, que se refieren a su posición de subordinación respecto de los hombres, en el capítulo “Compromiso con el desarrollo humano integral” y bajo el subtítulo “Atención a la Familia y la Mujer”.

En julio del año 2000, como contemplaba el Acuerdo Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, fue creada la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), adscrita a la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH). Es de destacar que la creación de esta instancia fue promovida por mujeres indígenas, quienes desde diversas organizaciones habían venido impulsando esta idea, especialmente la Comisión Permanente de los Derechos de la Mujer Indígena. La Defensoría fue creada por el Presidente de la República en septiembre de ese mismo año, constituyéndose en la Entidad Nacional Rectora de Políticas y Asuntos de la Mujer. En la Matriz de Política Social 2000-2004 del Gobierno de la República, en su apartado Promoción de la Mujer, tiene como objetivo garantizar a la mujer las condiciones de igualdad en materia económica, política, social y cultural y dentro de las líneas de acción y metas de este objetivo, se propone poner en ejecución la política de la mujer, con mecanismos definidos para su seguimiento y evaluación.

Como puede comprobarse, específicamente en el caso boliviano una de las principales debilidades del Estado para emprender políticas exitosas, precisamente es la discontinuidad en las gestiones que imposibilitan lograr resultados a medio plazo, puesto que los dirigentes gubernamentales tienen siempre presentes políticas muy cortoplacistas. Asimismo, la fragilidad que muestra el aparato institucional impide avanzar y articular el proyecto de género e indígena con el proyecto nacional de desarrollo. Para el caso del país centroamericano, los factores exógenos (Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas y la IV Conferencia Mundial de la Mujer) permiten explicar la confluencia de voluntades para viabilizar los temas que pasan a ser tratados en la esfera pública. Mientras que en Bolivia, son fundamentalmente los factores internos, los que determinaron sustancialmente los temas que eran necesarios tratar (Censo 92) y encontrar el

marco político fundamental (Acuerdos Nacionales Andrés de Santa Cruz, Julio 1992). Estos procesos nos muestran también el tipo y grado de involucramiento de los actores centrales o de contexto en el debate público.

En el caso guatemalteco, las organizaciones no gubernamentales y los organismos internacionales parecen marcar los temas que entraron en la agenda pública, en tanto que en el caso boliviano, el Estado (mediante el Ministerio de Educación, la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y el Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa) y la sociedad civil organizada (Central Obrera Boliviana e Iglesia Católica) adquieren protagonismo, que se verá luego complementado con los actores externos.

Las bases para el tratamiento efectivo de los temas de política pública tienen un carácter exógeno en Guatemala, en tanto que en Bolivia es endógeno. Los puntos de partida diferenciados también tendrán efectos similares en el logro de resultados. La formulación de las agendas de política de ambos países tuvo también dinámicas diferentes. En el caso guatemalteco, se comienzan a identificar una serie de contenidos que no presentan priorizaciones ni discusiones relevantes que obliguen tomar posición y, por ende, deducir el tipo de apoyo que se obtendrá; en el otro caso de estudio, el problema está focalizado y el debate por dónde iniciar el cambio y/o intervención de la política es más concreto.

La agenda de la política boliviana tiene un proceso de construcción temporal de mayor data (8 años) que en breve tiempo se concretó (1 año) gracias al unánime establecimiento de las prioridades nacionales por parte de los partidos políticos, que también recogía las sugerencias de la cooperación internacional y aspiraciones de la sociedad civil, consecutivamente. La agenda de política seleccionada para Guatemala es más reciente y los temas seleccionados no parecen tener una confluencia específica, aunque se cuenta con los marcos necesarios para seguir profundizando.

La ruta crítica que se trazó para la política boliviana fue de largo plazo, en virtud al consenso del esfuerzo de “largo aliento” que requería la atención del sector, y la ejecución de la primera fase –que trascendió varias gestiones de

gobierno- se desarrolló dentro de las previsiones. En el caso guatemalteco, no parece existir un plan único ni tampoco una sola instancia responsable de formular y ejecutar la intervención requerida. Por tanto, la capacidad de previsión y efectiva realización de los cambios tiene un carácter racional en el primer caso e incremental en el segundo.

En ambos casos, la asignación de recursos públicos para la atención de los temas registra incrementos sustanciales que no parecen haber disminuido. En el caso boliviano, el énfasis de tal incremento se circunscribe en las líneas de inversión pública y no así en los gastos de funcionamiento.

Bolivia ha reestructurado la economía normativa del sector con un paquete de disposiciones legales (una ley y varios decretos supremos) que están coherentemente articuladas y atienden a todas las dimensiones estructurales y operativas del sector. En Guatemala, las normas emitidas tienen una función diferente por cuanto les toca “abrir camino” en la institucionalización de aspectos que en el proceso se detectan son necesarias. Esto también evidencia las diferencias entre una construcción de carácter racional e incremental.

En ambos países se hicieron los esfuerzos necesarios para que las disposiciones legales llegasen del nivel nacional al local, a través de la estructura administrativa pública disponible, y, por ende, beneficie a los destinatarios de la política. Es relevante el dato que los municipios llegan a tener una participación de corresponsabilidad en las políticas sectoriales estudiadas. En el caso boliviano, se diseñó un modelo de gestión descentralizada en tanto que en el guatemalteco se trató de una desconcentración administrativa; por consiguiente, los niveles y grados de responsabilidad pueden variar, lo que a su vez no ayuda a que se desarrolle una capacidad pública de atención permanente. El hecho de que Bolivia encare una reforma estructural de orden racional le ha exigido contar con una serie de indicadores sectoriales y de gestión del cambio, que de forma oportuna han permitido marcar los avances y atender los desfases o nuevos requerimientos que aparecen. Las evaluaciones externas señalan que, después de casi diez años, se ha logrado cumplir las metas sectoriales propuestas y contar con las bases necesarias para seguir creciendo y/o

profundizando. En tanto que en Guatemala, evaluaciones de los organismos internacionales establecen que aún se tiene un bajo rendimiento en la ejecución de políticas públicas. Ello puede deberse por su carácter incremental y porque no reunieron las condiciones internas necesarias para desarrollar los cambios de forma sostenida. En el caso guatemalteco, a diferencia de Bolivia se ha avanzado notablemente en políticas y estrategias específicas focalizadas hacia las Mujeres Indígenas, destacando un conjunto de desafíos que han sido referidos por las mujeres indígenas que están trabajando y apostando por llevar a cabo su contribución como actoras políticas activas. Aún así la falta de presupuesto asignado a tales fines representa una limitación para el impacto que se podría llegar a tener en la mejora de su acceso a las oportunidades educativas y productivas.

Estos avances seguramente tienen que ver con la fortaleza de las organizaciones de mujeres y su presencia activa desde los años noventa. Mientras que en el caso boliviano, el componente étnico ha sido dominante. Las mujeres indígenas bolivianas lideraron las organizaciones y reclamaron la presencia indígena, relegando a un segundo plano la cuestión de género.

### Conclusiones

Existe un amplio conocimiento sobre las fortalezas, debilidades e importancia relativa de las intervenciones públicas orientadas a reducir la pobreza y la desigualdad. Una pregunta obvia es por qué muchas de ellas no llegan a proponerse o, si se proponen, al implementarse no resultan exitosas. El argumento que cierra este artículo, sostiene que para romper el círculo vicioso de la desigualdad no solamente hay que tomar en cuenta los factores relacionados con el ámbito de los hogares, sino también aquellos vinculados con la calidad de la representación política y el funcionamiento del sistema de participación en las decisiones de interés público, así como los factores que determinan la fortaleza del Estado y la eficacia de los instrumentos que éste tiene a su disposición. Estos últimos factores incluyen aspectos relacionados con la redistribución, pero también con la capacidad regulatoria del Estado y su aptitud para garantizar ambientes de competencia real en beneficio de los consumidores (PNUD, 2010a:23).

Una de las ideas básicas que nos ha aparecido recurrentemente en los dos casos analizados, tiene que ver con el cómo gestionar políticas que aminoren la desigualmente en sociedades tan diversas. Creemos que toda acción orientada a diseñar políticas sociales que aceleren el cambio social deben considerar la interacción de ambas dimensiones: promover la igualdad de derechos en cada región, reconociendo la diversidad cultural.

Hay que resaltar también que la aportación de las mujeres indígenas adultas al desarrollo humano es decisiva en tres ámbitos interdependientes. Primero, en el ámbito productivo, desde sus capacidades físicas e intelectuales para generar bienes y servicios, aunque su recompensa retributiva no sea la obtención de ingresos ajustados. Segundo, en el ámbito reproductivo, aunque este esfuerzo no sea reconocido ni revalorizado económicamente; y por último, se da su contribución desde su participación en el ámbito comunitario, desarrollando tareas y actividades en beneficio del bienestar de la comunidad, como son participación en campañas de salud o actividades para la organización vecinal.

El conjunto de los indicadores investigados, nos permite valorar una serie de puntos, aspectos y dimensiones muy importantes y significativas, en relación a la participación política de las mujeres indígenas y el aporte a la cooperación internacional, así como la elaboración de la Agenda articulada. Estos tres hechos, tienen una especial relevancia si tenemos en cuenta los factores socio históricos de carácter estructural, que influyen y condicionan los procesos de cambio para plantearse la existencia de políticas públicas que incidan en mayor equidad étnica y genérica, y desde ellas contribuir al logro de una sociedad democrática.

Partiendo de estas reflexiones, queremos destacar un conjunto de desafíos que han sido referidos por las mujeres indígenas como actrices políticas activas, a fin de contribuir a la democratización de su sociedad, reivindicando que:

- Se fortalezcan los espacios de participación y articulación de esfuerzos de las organizaciones de mujeres indígenas en función de una mayor incidencia en las políticas públicas, en la cooperación y en el ejercicio de la política.

- Incluyan acciones específicas en la formulación de políticas a favor de las mujeres indígenas, específicamente aquellas encaminadas a la eliminación del racismo y la discriminación de las mujeres indígenas.

- Considere la participación de las mujeres indígenas en la definición e implementación de políticas públicas sectoriales, específicamente educación y desarrollo productivo, dada la marginalidad con la que aborda la temática actualmente.

- Promuevan alianzas entre las organizaciones de mujeres indígenas a nivel nacional y regional de cara al desarrollo de agendas y estrategias de largo plazo entre organizaciones de mujeres indígenas.

- Se trabaje y profundice, de parte de las organizaciones en general, en el conocimiento de la relación género y etnia para poder aportar de mejor forma a los procesos de transformación de las relaciones de desigualdad y discriminación de las mujeres indígenas y evitar de esta manera la simplificación o reducción de este enfoque al trabajo con mujeres indígenas o al uso del idioma.

Para que este fortalecimiento se vaya logrando, consideramos muy oportunos algunos énfasis que las mujeres indígenas han referido, para que su aportación genérica y étnica, pueda suponer una riqueza para todos y todas en los distintos niveles de institucionalización democrática que ha de ir logrando el país. Estos aportes son:

- Un reconocimiento generalizado por parte de hombres y mujeres indígenas de la desigualdad y del desequilibrio en las relaciones y aunque no se coincide en las causas y alternativas para superar dichas desigualdades, es siempre importante fortalecer la participación de las mujeres indígenas en los diferentes ámbitos de la vida.

- Un rescate y potenciación de prácticas y valores que contribuyan a la equidad e igualdad entre mujeres y hombres indígenas.

- Las organizaciones de desarrollo, agencias de cooperación e instituciones del Estado, consideren realizar diagnósticos diferenciados, reflejando la especificidad de la situación de las mujeres indígenas y sus variaciones entre comunidades lingüísticas.

- La participación de las mujeres indígenas desde el diseño, la implementación, el monitoreo, y la evaluación de los proyectos, cuando éstos sean dirigidos a mujeres indígenas. Pues muchas veces se las considera únicamente como beneficiarias y sólo se tienen en cuenta necesidades inmediatas, pero no así sus necesidades estratégicas.

- Se profundice en cuáles son las necesidades y demandas de las mujeres indígenas, ya que la mayor parte de veces, estas necesidades y demandas quedan invisibilizadas y subsumidas en los planteamientos de las organizaciones mixtas u organizaciones del movimiento maya e indígena, en general.

- La necesidad de que las organizaciones en general, trabajen y/o profundicen en el conocimiento de la relación género y etnia para poder aportar de mejor forma a los procesos de transformación de las relaciones de desigualdad y discriminación de las mujeres indígenas.

- La mayor parte de líderes de organizaciones indígenas entrevistados/as coinciden en que la “complementariedad y el equilibrio” se queda únicamente en el plano del discurso, pero que no se refleja en lo cotidiano.

Teniendo en cuenta la complejidad de los procesos de cambio que suponen avanzar en el diseño, tratamiento y alcance de políticas públicas que vayan posibilitando mayores niveles de logro en términos de equidad genérica y étnica, y transformando las profundas brechas de desigualdad que describen la realidad guatemalteca y boliviana, se requiere abordar desde una acción educativa, en su sentido más amplio, líneas de actuación, que posibiliten:

- La profundización en la formación política al interior de las organizaciones de mujeres, desde un punto de vista interrelacionado con la equidad, lo que supone el tratamiento de la diversidad cultural, facilitando mediaciones pedagógicas interculturales.

- La acción formativa que permita la indagación crítica en el análisis de la cosmovisión como pueblos originarios, y la

estrategia de tratamiento facilitadora de cambios de patrones culturales que dificultan la mayor equidad al interior de las etnias.

- La elaboración de propuestas con carácter constructivo, que vayan más allá de la sensibilización de la necesidad y conveniencia de una equidad étnico-genérica para beneficio de una democratización compartida por el conjunto social, exige desarrollar la capacidad propositiva para intervenir en las praxis concretando lo referido en los niveles discursivos y normativos acordes con el derecho de la equidad, y lograr priorizar recursos económicos que lo hagan viable, dando respuesta, no sólo a los intereses estratégicos negociados por la lideresas y entidades interlocutoras de los poderes estatal y local, concretando la satisfacción de las necesidades prácticas que acucian a las mujeres de base.

- Lograr articular, de una manera más congruente, los procesos de trabajo que requieren de un tratamiento macro con una atención en el nivel micro, apoyándose en las estructuras de descentralización institucionalizadas en ambos países, y de acuerdo a las apuestas decididas de los actores y agentes de la cooperación en su papel subsidiario, para fortalecer y apoyar las políticas pública en cada caso.

- Los programas de desarrollo y proyectos de cooperación, apoyen, funcionen de acuerdo a los principios y acuerdos de la Declaración de París (OECD-DAC, 2006), desencadenando fortalecimiento de procesos, a fin de hacer, con estas intervenciones, contribuciones estratégicas que aúnen esfuerzos en los cambios estructurales demandados.

### **Bibliografía**

Aubert, A., Duque, E., Fisas, M. y Valls, R. (2004). *Dialogar y transformar. Pedagogía crítica del siglo XXI*. Barcelona: Graó.

Arnold, D. y Spedding, A. (2007). Género, etnicidad y clases sociales. La mujer en los movimientos sociales y movimientos de mujeres. En J. Espasandín y P. Iglesias (Eds.), *Bolivia en Movimiento: Acción Colectiva y Poder Político*. Madrid: El Viejo Topo.

- Bello, A. y Rangel, M. (2002). La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*. 76, 39-53.
- Brewer, R. M., Conrad, C. A. y King, M. C. (2002). The Complexities and potential of theorizing gender, caste, race, and class. *Feminist Economist*. Vol. 8, 2, 3-17.
- Bronfenbrenner, U. (2002). *Ecología del Desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- Calfío, M. y Velasco, L. F. (2005, abril 27-29). Mujeres indígenas en América Latina: ¿brechas de género o brechas de etnia? Seminario: *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: relevancia y pertinencia de la información sociodemográfica para políticas y programas*. Santiago de Chile.
- Camus, M. (2000-2001). Mujeres y mayas: sus distintas expresiones. *Indiana*. 17/18, 31-56.
- CEPAL (2004). *Consenso de México. Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. D1-ES Documento de Sala de Conferencia. DSC/1. México: CEPAL.
- Colas, P. (2006). Género, Interculturalidad e identidad. En A. Rebollo (Coord.), *Género e interculturalidad*. Madrid: La Muralla.
- Chirix, D. (2003). *Alas y raíces*. Guatemala: Kaqla.
- De la Cadena, M. (1991). Las mujeres son más indias: Etnicidad y género en una comunidad del Cusco. *Revista Andina*. 1, 7-48.
- De Pablos, J. Rebollo, M. A. y Lebres, L. (1999). Para un estudio de las aportaciones de Mijail Bajtín a la Teoría Sociocultural. Una aproximación Educativa. *Revista de Educación*. 320, 223-253.
- Fraser, N. (1997). *Iustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición 'postsocialista'*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Giroux, H. (2002). *Cruzando Límites*. Barcelona: Paidós.
- Grant, J. (1991). *Fundamental Feminism. Contesting the Core Context of Feminist Theory*. New York: Routledge.
- INE (2002). *XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación*. Guatemala: INE.
- INE (2006). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006*. Guatemala: INE.
- INE (2007) *Encuesta nacional de hogares-MECOVI para el 2007*. La Paz: INE.
- Lavaud, J. P. y Lestage, F. (2002). Contar a los indígenas: Bolivia, México, EEUU. *Revista T'inkazos*. 13, 11-37.
- Lomas, C. (Coord.) (1999). *¿Iguales o Diferentes?* Barcelona: Paidós.
- Meentzen, A. (2001). *Estrategias de desarrollo culturalmente adecuadas para mujeres indígenas* (Primer borrador). Washington, D.C.: Unidad de Pueblos Indígenas, BID.
- McLaren, P. (1997). *Pedagogía Crítica y Cultura Depredadora*. Barcelona: Paidós.
- Molina, B. y Albó, C. (2006). *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*. La Paz: EDOBOL SRL-PNUD.
- OECD-DAC (2006). *Paris Declaration Commitments and Implications for Gender Equality and Women's Empowerment*. París: OECD/DAC Network on Gender Equality.
- ONU (1995). *Declaración sobre la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Nueva York. [On line]. Disponible en: <http://www.cinu.org.mx/biblioteca/documentos/dh/ConfBeijing1995.htm> (mayo de 2010).
- PNUD (2010a). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. New York: PNUD.



PNUD (2010b). *Informe Nacional. Los cambios detrás del cambio*. La Paz: PNUD.

PNUD (2008). *Guatemala: ¿Una Economía al Servicio del Desarrollo Humano? Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008*. Guatemala: Editorial Sur, Edisur.

PNUD (2005). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Diversidad Étnico-Cultural y Desarrollo Humano: La Ciudadanía en un Estado Plural*. Guatemala: Editorial Sur, Edisur.

Sabates-Wheeler, R. (2008). How are Patterns of Asset Inequality Established and Reproduced? En M. Walton, A. J. Bebbington, A. A. Dani y A. de Haan (Eds.), *Institutional Pathways to Equity: Addressing Inequality Traps*. Washington: Banco Mundial.

Stolcke, V. (1991). Sexo está para género assim como raça para etnicidad?. *Estudos Afro-Asiáticos*. 20.

Valenzuela, M. E. y Rangel, M. (Coords.), (2004). *Desigualdades entrecruzadas: pobreza, género, etnia y raza en América Latina*. Santiago de Chile: OIT.

Vitón, M. J. (2008a). *Caso Guatemala: Equidad y Políticas Públicas en Educación y Formación Básicas. Estudio de casos en América Latina y África Subsahariana y Magreb*. Madrid: Siglo XXI-Fundación Carolina.

Vitón, M. J. (2008b). Nueva escuela emergente desde los pueblos mayas. En G. Dietz, G. Mendoza y S. Téllez (Eds.), *Multiculturalismo, educación intercultural y derechos indígenas en las Américas*. Quito: Ediciones Abya-Yala.

Vitón, M. J. (2008c). Balance Crítico y perspectivas de la E. B. en Guatemala. En S. Kirsten, U. Mühlischlegel y P. Masson (Eds.), *Lengua, nación e identidad. La regulación del plurilingüismo en España y América Latina*. Berlin: Vervuert.

## EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA POLÍTICA DE SALUD REPRODUCTIVA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: FORMULACIONES Y EXPERIENCIAS

**Susana Ortale**

*Universidad Nacional de La Plata*

*Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires*

### Introducción

Este trabajo<sup>27</sup> tiene por finalidad caracterizar las concepciones de género presentes en los lineamientos y en las acciones desarrolladas por los programas de salud sexual y reproductiva de la provincia de Buenos Aires (Argentina) a partir de la aprobación de la Ley Nacional 25.763 de Salud Sexual y Reproductiva en 2002 (SSyR) y de la Ley Provincial 13.066 de Salud Reproductiva y Procreación Responsable en 2003 y observar su incidencia en la promoción de derechos a la SSyR y de relaciones más equitativas a partir de la recuperación de experiencias de distintos actores (funcionarios, médicos y madres adolescentes pobres).

La puesta en foco en estas últimas, cuya fundamentación se desarrollará luego, requiere el análisis de las variables principales que afectan el acceso igualitario al derecho a la salud sexual y reproductiva: las relaciones de género, la edad y la posición de clase en torno de las cuales se organiza y disputa el acceso a recursos, a su distribución, a la lucha por su control.

27 Enmarcado en un proyecto de investigación sobre pobreza, políticas sociales y género, dirigido por Amalia Eguía y Susana Ortale, radicado en el Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales (CIMeCS), dependiente del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS, UNLP/CONICET) y de la Comisión de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC/PBA). Contó con el apoyo de subsidios del CONICET, la CIC, la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y el Programa de Incentivos a la Investigación del Ministerio de Educación de la Nación Argentina. Asimismo constituye mi línea de investigación como investigadora de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires.

28 Las posturas esencialistas plantean que la identidad femenina está dada, se basa en una diferencia sexual genuina y existe como modelo originario previo a la dominación patriarcal. En esta postura con diversidad de matices se incluyen: Luce Irigaray, Sara Ruddick y Jean Elshtain, Carol Pateman. Las posturas no esencialistas sostienen que las relaciones de género son producto de una construcción social, planteando que la diferencia sexual no debe ser un dato relevante sino que debe ponerse el acento en las relaciones de subordinación que se dan en los diversos ámbitos; planteo clave de las luchas feministas.

El problema que nos ocupa realiza una intersección entre diferentes dimensiones de la vida (sexualidad, reproducción) y variables de las personas (género, edad) íntimamente ligadas a procesos biológicos, razón por la cual constituye un problema resistente a su desnaturalización. No obstante, se reconoce el potencial transformador o la capacidad instituyente de algunos actores que, en determinados contextos, pueden operar en este campo.

La metodología utilizada se basa en una aproximación predominantemente cualitativa de recolección y de análisis de información proveniente de fuentes primarias y secundarias. A partir de información documental y del relato de médicos/as y de adolescentes sobre sus experiencias y evaluaciones sobre el acceso y calidad de los programas y servicios, se discutirán los logros referidos a la equidad de género e intergeneracional, considerando como elementos esenciales los siguientes derechos: a la información, a tomar decisiones autónomas, a una atención de salud adecuada y oportuna, a recursos suficientes y de calidad para el ejercicio de una sexualidad libre de riesgos, a no ser discriminado, a tener relaciones libres de violencia, a participar en la reorientación de los servicios y programas.

### Género, adolescencia, derechos sexuales y reproductivos y políticas sociales

Reconocemos que la problematización del género la debemos a movimientos feministas que impulsaron debates a partir de los cuales se fueron redefiniendo enfoques y posicionamientos políticos, pudiéndose distinguir posturas esencialistas y no esencialistas<sup>28</sup>. Luego, distintas corrientes en torno a la relación entre género y desarrollo (DI MARCO, 2005) fueron perorando las políticas sociales.

La Declaración Universal de Derechos Humanos abrió el camino de un proceso que implicó una ampliación progresiva de ciudadanía, ampliación que fue posible por las acciones del movimiento social de mujeres en las últimas cuatro décadas. Éstas influyeron fuertemente tanto en la redefinición de las políticas nacionales como en los organismos internacionales dando lugar a la aparición de instrumentos consagradorios de nuevos derechos y nuevas especificaciones.

La aparición y difusión de los métodos anticonceptivos en la década de 1960 otorgará a la mujer el dominio sobre su propio cuerpo y el control de la reproducción. A partir de entonces, la maternidad deja de ser vista como un destino y emerge la posibilidad de considerarla resultado de una elección responsable (Di Marco, 2005).

En 1979 se aprueba la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación hacia la mujer (CEDAW). Este documento cuestionó las diferencias de género y reconoció la especificidad del cuerpo, resaltando la necesidad de las mujeres de recibir información y atención adecuada en lo relativo a su función reproductiva.

En relación al debate sobre la inclusión o no de las adolescentes en la CEDAW, el Comité de seguimiento en una de sus recomendaciones aclaró que el término mujeres incluye a niñas y adolescentes (FAUR, 2005).

Respecto a las políticas de infancia y adolescencia, puede observarse que ellas han sufrido importantes transformaciones a lo largo del siglo XX implicando diferente tipo de acciones e intervenciones por parte del Estado. Como señalan Balardini y Miranda (2000), las diferentes políticas suponen diferentes éticas y concepciones de la sociedad y de la posición que en ella se les destina a los y las adolescentes y jóvenes. Implican el reconocimiento de nuevos sujetos sociales pero también la incorporación de diferentes visiones sobre la problematización de la adolescencia y juventud y la incorporación de distintas formas de control social<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Es importante destacar que la medicalización de la adolescencia transfirió el problema de la adaptación desde el plano moral, al que respondían instituciones punitivas, hacia el plano individual psicológico en el que se proponen respuestas terapéuticas y educativas. Es a mediados de siglo XX que se crean los primeros servicios de salud especializados en atender a adolescentes, consolidando en el imaginario colectivo la representación que actualmente persiste sobre la adolescencia (BALARDINI Y MIRANDA, 2000).

A partir de la sanción de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989) (CDN), niños y adolescentes dejan de ser considerados por lo que les falta, como seres inacabados, incompletos. Se reconoce que todos los niños son sujetos de derecho más allá de su realidad económica y social y estos derechos deben ser garantizados por el Estado.

La Convención plantea dos cuestiones centrales que se tensionan en la realidad:

a) “la consideración de los niños/adolescentes como sujetos plenos de derecho, merecedores de respeto, dignidad y libertad. Con este enfoque se abandona el concepto del niño como objeto pasivo de intervención por parte de la familia, el Estado, la sociedad.

b) la consideración de los niños, niñas y adolescentes como personas con necesidad de cuidados especiales. Cuestión que supone que, por su situación particular de desarrollo, además de todos los derechos que disfrutaban los adultos, ellos tienen derechos especiales.” (MÉNDEZ, 2005:75).

A partir de este paradigma se consolida una nueva base jurídica que permite refundar el concepto de ciudadanía: la infancia y adolescencia pueden ser comprendidas entonces, como la etapa en el desarrollo vital de una persona a través de la cual se empieza a ejercer una ciudadanía social y se accede paulatinamente a la titularidad de derechos, al desarrollo de una ciudadanía plena. Es importante destacar que la CDN hace expresa mención a la diferencia sexual entre mujeres y varones pero no interpela las relaciones sociales de género, ni la discriminación existente en la simbolización de esta diferencia, siendo por tanto, como plantea Eleonor Faur, una convención neutral en términos de género.

En pos de su logro, cabe al Estado garantizar y proteger los derechos de los niños y adolescentes y brindar apoyo a las

familias para que puedan cumplir su función “primordial”, desarrollando políticas públicas de carácter integral. Los niños y niñas, desde esta perspectiva, son considerados ciudadanos, sujetos portadores de derechos y las familias, las instituciones y el Estado tienen la responsabilidad de preservarlos.

Sintetizando podemos afirmar que la atención a los adolescentes fue un motivo de preocupación de varias conferencias internacionales y regionales suscriptas por la Argentina: CEDAW (1979, ratif. 1985), Convención Internacional de los Derechos del Niño (1994, ratif. 1995), III Conferencia Internacional de Derechos Humanos (Viena, 1993), Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).

A partir de las conferencias de El Cairo y de Beijing, el marco de derechos sexuales y reproductivos sostiene los derechos a: tener acceso a información actualizada y científicamente correcta; ejercer control sobre el propio cuerpo; tener relaciones sexuales cuando, con quien y como quieran tenerlas, y que no se les obligue a tenerlas; tomar decisiones sobre la propia sexualidad; tener goce sexual; protegerse contra los riesgos de la actividad sexual, tales como el embarazo no buscado, las infecciones de transmisión sexual y el VIH-SIDA; tener acceso a servicios no prejuiciosos y sensibles que les ayuden a manejar asuntos relacionados con la salud sexual.

El Plan de Acción de El Cairo (1994) menciona las deficiencias presentes en los países latinoamericanos en relación a la salud sexual y reproductiva, evidenciadas por los estudios y datos existentes. Las principales carencias refieren a la falta de educación sexual, lo que aumenta los riesgos de adquirir enfermedades de transmisión sexual (ETS) y la existencia de embarazos no deseados. Las condiciones de pobreza y vulnerabilidad afectan las posibilidades de permanecer en el sistema educativo, lo que refuerza la reproducción de la pobreza. Por eso

se recomienda atender sus necesidades especiales y establecer programas apropiados, conteniendo enseñanza y orientación de los y las adolescentes sobre la igualdad de los sexos, violencia, conducta sexual y reproductiva responsable, salud reproductiva y la prevención de ETS y VIH/SIDA, programas de prevención y tratamiento de abuso sexual e incesto, servicios de planificación familiar para aquellos adolescentes que tengan una vida sexual activa y apoyo social y familiar para las adolescentes embarazadas.

### **Problematización de la maternidad adolescente**

En la Argentina, la maternidad adolescente aparece como problema de salud pública en 1960. (GOGNA, 2005). El mismo ha sido construido por los adultos y por las instituciones que velan por la salud pública cuyos objetivos no explicitados tienen por función controlar su sexualidad -sobre todo femenina- y la reproducción, siempre en función de necesidades definidas históricamente<sup>30</sup>.

Desde entonces el énfasis está puesto en el riesgo que representa para la diada madre-hijo/a -activado por conductas inmaduras, irresponsables e irreflexivas- y en la contribución de la maternidad/paternidad adolescente en la perpetuación de la pobreza. No se tematiza la incidencia de ésta en las condiciones en las que se desarrollan los y las adolescentes ni en la del “mundo adulto” en generar condiciones favorables a los jóvenes padres/madres. Tal como plantean algunos autores, la adolescencia es una etapa de vulnerabilidad ante determinadas presiones y situaciones de riesgo, entendiéndola como la exposición derivada de la falta de información y/o acceso a los recursos necesarios para poner en práctica la información de la que se dispone, sea esto por factores socioeconómicos o culturales como las relaciones de género.” (PECHENY, 2000).

En este sentido, los principios formulados por Sen *et al.* (2005) sirven de fundamento para determinar si un método

<sup>30</sup> En tal sentido cabe destacar que recientemente (2009) la OMS prolongó 6 años el período adolescente, abarcando a la población de 12 a 25 años. Fuente: <http://www.eldia.com.ar/edis/20090517/informaciongeneral12.htm> (consultada el 10/1/2010)

o intervención son justos o no sobre la base de su capacidad para promover la salud y proteger los derechos al bienestar social<sup>31</sup>.

Señalan que cualquier análisis de la equidad de género y de salud reconoce que las diferencias en las necesidades de salud de las mujeres y los hombres vinculadas con diferencias biológicas e históricas no conducen *naturalmente* ni justifican una situación social o derechos diferentes o desiguales en las sociedades que pretenden ser justas.

El reconocimiento de que las diferencias se mantienen debido a la discriminación social exige que las medidas para lograr la equidad en salud se concentren en políticas que promuevan resultados iguales, hecho que requiere un tratamiento diferente para superar la discriminación histórica.

El género parece influir en los riesgos de mortalidad y morbilidad debido a las diferencias en exposición y en vulnerabilidad; en la gravedad y las consecuencias de la enfermedad; en el acceso a los recursos para la promoción de la salud y la prevención, el diagnóstico y tratamiento de la enfermedad; en los comportamientos relacionados con la salud; en la experiencia y las consecuencias de la mala salud, y en las respuestas del sector de la salud<sup>32</sup>.

La afirmación de que la mayor morbilidad de las mujeres obedece a sus necesidades de salud reproductiva es válida para ciertos países, particularmente aquellos de ingreso bajo en los cuales los problemas de salud reproductiva manifiestan un peso importante de las diferencias de salud según el género

(COTTINGHAM Y MYNTTI en SEN *et al.*, 2005).

Partiendo de estas consideraciones, el foco de estudio en la maternidad adolescente de mujeres pobres deriva de los siguientes fundamentos:

- En el plano de la vida reproductiva, las desigualdades de género se traducen en tendencias epidemiológicas (modificaciones en la tasa de masculinidad de la infección por VIH, tendencias del embarazo adolescente -particularmente temprano-, mortalidad materna derivada de abortos mal practicados, desigualdad en las posibilidades de acceso a abortos en condiciones sanitarias seguras, entre otras), cuyas consecuencias para la vida de las mujeres son amplias y en muchos casos duraderas.

- Las dificultades en el acceso a la información y a los recursos anticonceptivos son especialmente marcadas en las mujeres más pobres y más jóvenes, con consecuencias en los embarazos no buscados y los abortos inducidos.

La literatura en nuestro país muestra que los indicadores sociales explican diferencias en los comportamientos demográficos y en el acceso a los servicios sociales de la población (educación, salud) según su ubicación en la distribución de los ingresos, plasmándose -entre otras cosas- en niveles diferenciales de fecundidad, fecundidad adolescente y morbi-mortalidad materna e infantil.

Según información correspondiente a los principales aglomerados urbanos del país<sup>33</sup> (LUPICAY COGLIANDRO, 2007), las madres de 14 a 49 años pobres y con menor nivel

31 Las autoras plantean que a) donde la diferencia biológica interactúa claramente con factores determinantes sociales para definir las diferentes necesidades y experiencias de mujeres y hombres en el ámbito de la salud, la equidad de género puede exigir un tratamiento cualitativamente diferente que sea sensible a esas diferentes necesidades y b) cuando no hay ninguna razón biológica verosímil que explique los diferentes resultados, deberá considerarse que la discriminación social es la principal sospechosa de causar resultados de salud poco razonables.

32 Ejemplos vinculados al sesgo de género presente en el campo de la salud se manifiestan por ejemplo en la prevalencia de las infecciones genitales y la aceptabilidad de métodos anticonceptivos por parte de las mujeres, especialmente entre las mujeres pobres de los países en desarrollo, problemática reconocida a partir de los 90. Se suponía hasta ese entonces que las quejas de las mujeres acerca del malestar o el dolor ante la colocación de dispositivos intrauterinos (DIU) eran imaginarias y podían ignorarse. El descubrimiento de la amplia prevalencia de las infecciones de los órganos genitales que explicaban tales molestias se retrasó por mucho tiempo pudiendo haber servido tales síntomas como una temprana señal de alerta si no hubieran rechazado esas quejas como irracionales o psicósomáticas (GERMAIN *et al.* en SEN *et al.*, 2005). Otros ejemplos mencionados por Sen se vinculan con la prevalencia de la violencia doméstica y sus consecuencias para la salud física y mental de las mujeres -abuso físico, emocional o psicológico, depresión- (SEN *et al.*, 2005).

33 2° semestre de 2005 de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

educativo tienen 2 hijos/as más que el promedio (2,5 al finalizar la etapa fértil), y a edades más tempranas (4 años antes según el nivel económico y 6 años antes según nivel educativo), brechas que se ha acentuado en las madres que tuvieron su primer hijo/a entre el 2004-2005.

Es importante tener en cuenta que, según datos del censo nacional 2001, sólo el 58,7% de los adolescentes de 15 a 18 años estaba escolarizado. Y si bien en el municipio de La Plata el nivel de escolarización es significativamente más elevado en ese grupo de edad (80%), se revela una alta tasa de repitencia y abandono en 3º ciclo del nivel de Educación General Básica-EGB (12 a 15 años) y polimodal (16 a 18 años) en el sector estatal: 28% y 29 % respectivamente en 2006; también una elevada tasa de “extraedad” en el 3º ciclo de EGB en el mismo sector (40%)<sup>34</sup>. Esto sugiere que las posibilidades de acceder a contenidos mínimos sobre educación sexual que se brinda en las escuelas son casi nulas.

Según las etapas de transición demográfica mencionadas por la CELADE<sup>35</sup>, la Provincia de Buenos Aires está atravesando una fase de “transición avanzada” ya que en el año 2001 combina baja mortalidad (8,0 o/oo); baja natalidad (16,9 o/oo) y una fecundidad de 2,29 hijos/as por mujer, indicando que el crecimiento vegetativo de la población sería moderado a bajo.

Estas transformaciones se relacionan con múltiples factores entre los que se pueden mencionar la mayor participación de la mujer en el mercado laboral, la extensión de los años de estudio y las expectativas de realización personal y posibilidades de decidir el momento y la cantidad de hijos/as que se desean tener influyendo en la decisión de las familias a limitar su descendencia. Sin embargo estos procesos no se dan en forma homogénea en todos los estratos sociales siendo más pronunciados en los medios y medio altos: como plantea Susana Torrado (1997) “...la caída de la fecundidad es diferencial según el grado de urbanización, el estrato

socio - ocupacional y el nivel de educación, de acuerdo a un patrón que es liderado por los estratos medios y altos...”.

También se observa que la fecundidad adolescente muestra una escasa correlación con la fecundidad total, lo que sugiere un comportamiento diferente a la fecundidad de otras edades, siendo este comportamiento más acentuado en América Latina, en donde sobresale la resistencia a la baja de la fecundidad adolescente. Tal tendencia en la región está determinada por el aumento de la fecundidad entre los más pobres. La tendencia de la fecundidad adolescente “es el resultado de un síndrome de modernidad truncada en dos ámbitos: i) sexual, por la combinación de una liberalización de la conducta sin un aumento de la capacidad de control anticonceptivo personal (psicológico y familiar) y material (acceso a servicios); y, ii) social, por un aumento de las acreditaciones formales (en particular, educación) sin una expansión consecuente de las oportunidades materiales (en particular, trabajo).” (RODRÍGUEZ, 2008:4).

El comportamiento refractario al descenso de la fecundidad es notorio en el caso de Uruguay y Argentina, cuyas tasas de fecundidad adolescente actuales son superiores a las que tenían hace 40 años (BINSTOCK Y PANTELIDES en RODRÍGUEZ, 2008).

Datos del INDEC (2001), indican que la proporción de hijos/as nacidos vivos de madres adolescentes ha aumentado desde 1980. Es decir que una proporción significativa de niños/as nacen de madres jóvenes, con gran vulnerabilidad si pertenecen a sectores pobres.

El porcentaje que representan los nacimientos de mujeres adolescentes sobre el total de nacimientos ha subido del 10,9% en 1960 al 14,8 en 2001 (BINSTOCK Y PANTELIDES, 2005). Otros estudios destacan que los indicadores de vivienda, educación y cobertura de salud reflejan que la mayoría de las madres adolescentes son pobres (LUPICA Y COGLIANDRO, 2007).

34 Fuente: DGCyE. Dirección Provincial de Planeamiento. Dirección de Información y Estadística. Relevamiento Anual Nacional.  
35 Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE/CEPAL). La transición demográfica en América Latina, extraído de [www.eclac.cl/celade](http://www.eclac.cl/celade) (consultada el 10/1/2010)

El Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil (CESNI) plantea que las adolescentes sufren las consecuencias de la desnutrición, anemia acentuada y cuando están embarazadas es probable que sufran abortos espontáneos o tengan niños/as con una desnutrición crónica. Como se mencionó más arriba, otros especialistas opinan que la maternidad de las adolescentes de más edad dentro de esa categoría, no es más riesgosa que la de las mujeres adultas jóvenes.

El Centro Latinoamericano Salud y Mujer (CELSAM en INFOBAE, 2008) advierte que 6 de cada 10 madres adolescentes argentinas no planificó su embarazo. En el mismo informe, Mabel Bianco señala que el número de embarazos en las menores de 15 años se incrementó en los últimos 10 años, duplicándose desde 1990 la fecundidad del grupo de 10 a 14 años, por el descenso de la edad de iniciación sexual, que se ubica entre los 13 y los 15 años.

En 2006 el Ministro de Salud de la Provincia de Buenos Aires declaró que “el 40% de los 30 a 35 mil abortos que se practican al año en los 77 hospitales públicos corresponden a adolescentes.” (Diario Clarín, 8/8/06)<sup>36</sup>.

En línea con estos datos, en 2005 “uno de cada cinco partos realizados en hospitales públicos de la ciudad de La Plata corresponde a menores de 18 años. Las autoridades sanitarias reconocen que la maternidad juvenil sigue siendo un problema difícil de revertir. En casi el 60% de los casos, además, se trata de embarazos no deseados. Según datos oficiales, las adolescentes mayores (18 y 19 años) suelen estar en pareja con varones de entre 20 y 29 años pero distinta es la situación de las niñas-madres (9 a 13 años): todas tuvieron hijos con varones que presentan al menos diez años más que ellas, situación que, muchas veces, permite suponer condiciones de abuso, violación o incluso incesto.” (Diario El Día, 13/11/05).

36 En Argentina el aborto es ilegal excepto en caso de riesgo para la salud y la vida de la mujer y de violación de mujer demente o idiota. El Código Penal establece penas tanto para la mujer que se lo practica como para quien realiza el procedimiento.

37 Las madres menores de 15 años muestran una tasa mortalidad infantil similar a la de años anteriores, de alrededor de 27 o/oo, casi 6 veces superior a la del grupo de madres de 30 a 39 años. La tasa desciende a 8,5 o/oo en el grupo etéreo de 15 a 19 años y es menor en los dos grupos siguientes. Las tasas específicas por nivel de instrucción de las madres muestran que en los niños provenientes de madres sin instrucción se ubica en 21,7 o/oo y de aquellas con primaria incompleta de 10,6 o/oo, 12 y 6 veces por encima, respectivamente, a la mortalidad correspondiente a madres que completaron el nivel universitario o terciario. (Salud Materno-Infantil 2008, Subsecretaría de Planificación de Salud. Dirección de Información Sistematizada)

[http://www.ms.gba.gov.ar:80/EstadodeSalud/vitales/salud\\_materno\\_infantil2008/archivos/mort\\_inf\\_factores.htm](http://www.ms.gba.gov.ar:80/EstadodeSalud/vitales/salud_materno_infantil2008/archivos/mort_inf_factores.htm) (consultada el 14/1/2010)

En el mismo artículo además se plantea que, de acuerdo a cifras oficiales “cada día se internan en los hospitales bonaerenses 87 mujeres por abortos mal realizados, la mayoría de ellas adolescentes. Y se estima que por cada aborto que llega al hospital público, se realizan cuatro clandestinos. Con referencia a las causas de muerte materna, más del 25% se debe a abortos y sus consecuencias. Según el Centro Latinoamericano Salud y Mujer (CELSAM), además, en los últimos cinco años aumentó en un 40% el número de abortos en condiciones de riesgo en las menores de edad”.

Respecto al VIH/SIDA, en los últimos años la epidemia en Argentina evidenció una tendencia a la feminización.

La tasa de incidencia en 2007 muestra una reducción del 50% respecto de 1996 pero el número de casos de SIDA en mujeres diagnosticadas anualmente no ha dejado de crecer (BARREDA *et al.*, 2008).

De los 36.570 enfermos de SIDA notificados en 2007, las mujeres representan el 25,1% y los hombres el 74,6%. Datos de 2006 reflejan que el 88% de los nuevos casos diagnosticados de SIDA fue por transmisión sexual en mujeres heterosexuales; pero desde el año 2004 son las mujeres de 15 a 24 años las que predominan en los casos de nuevas infecciones. Y si se considera el grupo de mujeres de 13 a 19 años en relación a los varones, el predominio es aún mayor. La vía de transmisión más frecuente es por relaciones sexuales desprotegidas, la mayoría de ellas heterosexuales (BARREDA *et al.*, 2008).

Otro indicador epidemiológico vinculado a la reproducción que resulta pertinente considerar, muestra la permanencia en 2008 de los diferenciales de mortalidad infantil en la provincia de Buenos Aires según la edad de la madre y el nivel de instrucción<sup>37</sup>.

### Aspectos metodológicos

Se analizó el marco legislativo y normativo sobre el tema vigente en nuestro país. Asimismo, se realizaron entrevistas a 22 madres adolescentes residentes en barrios pobres, identificadas en clubes, comedores y escuelas de las áreas de influencia de centros de atención primaria de salud del municipio de La Plata<sup>38</sup>. También al responsable del programa de salud sexual y reproductiva de la Secretaría de Salud municipal y a médicos/as que trabajan en Centros de Atención Primaria de Salud (CAPS) y en hospitales públicos del municipio sobre la atención que brindan a madres jóvenes<sup>39</sup> (FONSECA Y ORTALE, 2009).

Estas instancias de conocimiento se concatenan alrededor del interrogante sobre la traducción del marco legal y normativo en acciones concretas.

Seguiremos las formulaciones de Sonia Correa y Rosalind Petchesky (1994) acerca de los derechos sexuales y reproductivos, para quienes el poder para tomar decisiones informadas acerca de la fertilidad, la actividad sexual, la maternidad y los recursos para llevar adelante tales decisiones seguras y efectivamente, se expresan y determinan en instituciones y relaciones sociales: en las normas que establecen la normalidad y la anormalidad, la moralidad y la amoralidad, en las parejas y en los encuentros sexuales, en las relaciones familiares, en la educación, en los servicios de salud.

De modo tal que para poder dar cuenta de la concreción de los derechos sexuales y reproductivos, es necesario analizar los resultados mediante los que se expresan las diferencias de poder y de recursos en estos ámbitos: posibilidades de tomar decisiones seguras o inseguras sobre la reproducción para los distintos grupos de personas según su género y/o edad, posibilidades de autodeterminación y autonomía corporal,

posibilidades de acceso a recursos concretos (información, servicios, anticonceptivos, métodos de prevención de ETS, etc.)

En definitiva, se indagan los factores presentes en las normas del estado, en las instituciones, en los hogares, en las parejas, que contribuyen/limitan la promoción de los derechos reproductivos de las adolescentes y relaciones de género más equitativas en el campo de la salud reproductiva.

### Leyes y programas dirigidos a la Salud Sexual y Reproductiva

No es ocioso señalar que las leyes nacionales y provinciales (obligatorias en todo el territorio las primeras y en territorios provinciales las segundas), deben ajustarse a los principios de la Constitución y a los tratados internacionales de derechos humanos, diez de los cuales -entre ellos la CEDAW y la CDN-, han adquirido rango constitucional en 1994 (PECHENY Y PETRACCI, 2006).

En 2002, se sanciona la Ley Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (N° 25.763), casi veinte años después del retorno a la democracia en 1983 y luego de un camino de disputas entre actores parlamentarios y de la sociedad civil. Previamente y bajo el impulso de la reforma constitucional de 1994, se sancionaron leyes en catorce de las veintitrés provincias y después de 2002 se aprobaron en seis, entre ellas Buenos Aires.

La reglamentación de la ley nacional en 2003, creando el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable en el ámbito del Ministerio de Salud, restringió su aplicación. Los objetivos de la ley benefician a toda la población, sin diferenciación de ningún tipo pero la reglamentación en el caso de los niños, adolescentes e incapaces, recomienda la presencia de un adulto responsable, especialmente en los menores de 14

38 La Plata es la capital de la Provincia de Buenos Aires. Tiene una población de 660.893 habitantes, se trata de un 98% de población urbana. El 12,5% corresponde a hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI).

39 La mayor parte de las entrevistas realizadas a los médicos y médicas estuvieron a cargo de la Lic. Felicitas Fonseca, becaria de estudio del CEREN, dependiente de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires. Tema de estudio: “Maternidad adolescente: acciones y perspectivas médicas sobre la atención materno-infantil en servicios públicos del municipio de La Plata”; dirigida por la Dra. Susana Ortale.



años. Esta indicación fragiliza la atención del “interés superior del niño” consagrado constitucionalmente, en tanto que podría sentirse cohibido frente a sus padres/tutores.

En 2002, se promulga también la Ley Nacional 25584 (2/5/2002) vinculada con la prohibición de acciones discriminatorias hacia alumnas embarazadas en las escuelas públicas del país, siendo sustituida un año y medio después (Ley N° 25.763 mediante) por la Ley Nacional 25.808 que incluye a los establecimientos privados, a los alumnos/as progenitores, y además especifica protecciones durante el período de lactancia.

Tres años después de la creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, se crea el Programa Nacional de Educación Sexual (Ley Nacional 26.150; 10/2006) estableciendo que todos los educandos tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos y privados aunque “con una aplicación gradual y progresiva, acorde al desarrollo de las acciones preparatorias en aspectos curriculares y de capacitación docente”.

En la Provincia de Buenos Aires, se reglamenta en el 2003 la Ley 13.066 de Salud Reproductiva y Procreación Responsable con similares objetivos a los de la ley nacional. La provisión de anticonceptivos para menores de 14 años está ligada a la firma del consentimiento informado de los padres.

Asimismo, el Programa provincial posibilita exceptuarse de participar en los programas de salud reproductiva a aquellos profesionales que aduzcan objeción de conciencia. En el ámbito provincial dicho programa quedó incluido como un sub-programa de Salud Sexual y Reproductiva dentro del Programa Materno Infantil<sup>40</sup>. Este último tiene como

propósito “contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias bonaerenses, promoviendo el cumplimiento del derecho a la salud de las mujeres, los niños y los adolescentes en sus comunidades.” El programa provee de manera gratuita insumos (leche, medicamentos, instrumental), libreta sanitaria y material de difusión; busca mejorar el acceso y la calidad de la atención a la salud, la niñez y la adolescencia, a promover estilos de vida saludables y a disminuir las tasas de mortalidad de la población materno infantil<sup>41</sup>.

Si bien el subprograma explicita que la salud reproductiva se basa en la promoción en varones y mujeres del desarrollo de una sexualidad sana, placentera y sin riesgos a lo largo de todas las etapas de su vida, es claro su énfasis en la procreación responsable<sup>42</sup>.

Tal como aparece en el documento, la Procreación Responsable es un derecho cuyo ejercicio permite: elegir el número de hijos que cada pareja desea tener; respetar el intervalo óptimo entre un hijo y otro; disminuir la mortalidad materna especialmente por abortos provocados, o embarazos en edades muy tempranas o tardías; evitar los embarazos no deseados. Supone también tomar decisiones luego de haber recibido información sobre los métodos anticonceptivos disponibles, respetando convicciones y deseos de las personas. El subprograma se sostiene sobre cuatro pilares fundamentales: información, consejería, entrega gratuita de insumos (preservativos, anticonceptivos orales, inyectables, anticoncepción hormonal de emergencia, DIU, folletería y manuales para agentes sanitarios), y control de salud (exámenes periódicos para la mujer: PAP, serología en ETS, examen de mamas, controles ginecológicos).

Es importante señalar que en 2007 el Sub-programa incluía a un 25% de menores de 20 años y a un 98% de mujeres<sup>43</sup>.

40 El sistema de salud de la Provincia de Buenos Aires tiene una cobertura amplia en el subsector público, que depende del Ministerio de Salud y se articula con las Secretarías de los municipios. Cuenta con aproximadamente 1700 establecimientos de dependencia provincial, municipal y nacional de las cuales 260 tienen internación y 1440 brindan atención ambulatoria. La mayor parte de los servicios públicos brindan atención a los grupos materno-infanto-juveniles más carenciados y en situación de mayor riesgo social y sanitario. En la provincia de Buenos Aires, son 1477 los efectores de salud en los que funciona el Sub Programa, entre Unidades Sanitarias y Hospitales.

41 <http://www.ms.gba.gov.ar/programas/Maternoinfantil.html> (consultada el 3/3/ 2010)

42 [http://www.ms.gba.gov.ar/programas/Maternoinfantil\\_Saludsexual.html](http://www.ms.gba.gov.ar/programas/Maternoinfantil_Saludsexual.html) (consultada el 3/3/2010)

43 [http://www.ms.gba.gov.ar/programas/Maternoinfantil\\_Saludsexual.html](http://www.ms.gba.gov.ar/programas/Maternoinfantil_Saludsexual.html). (consultada el 3/3/ 2010)

Por su parte, la protección de la maternidad y paternidad de los adolescentes es establecida en la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Infancia y Adolescencia 26.061 sancionada en octubre de 2005 y sustentada en la CDN. Por tanto, las instituciones deberán garantizarles el acceso a servicios de salud, respetando las pautas familiares y culturales de la comunidad a la que pertenecen siempre que no constituyan peligro para su vida e integridad; programas de atención integral, orientación, difusión y promoción de sus derechos, y asistencia médica necesaria en igualdad de oportunidades.

En pos de identificar estos aspectos y asumiendo la heterogeneidad de situaciones y potenciales respuestas y representaciones en torno a esta problemática, indagamos la apreciación de los distintos actores y actoras involucradas.

### **La perspectiva de las “actoras”**

Como hemos planteado, las decisiones acerca de la actividad y la salud sexual, la fertilidad y la maternidad y disponer de recursos para llevarlas a cabo de manera efectiva, están condicionadas por normas consuetudinarias que establecen la normalidad y la anormalidad, la moralidad y la amoralidad en las relaciones de pareja y familiares, en la educación, en los servicios de salud. ¿Qué se desprende de las declaraciones formuladas por los agentes entrevistados con relación a tales aspectos?

Al igual de lo que plantea Gutiérrez en trabajos previos (2001, 2003), los discursos de funcionarios y médicos/as entrevistados revelan una percepción de los y las adolescentes como población vulnerable, caracterizada por la inmadurez, la “incompletitud” inestabilidad, irresponsabilidad, inconsciencia, razón por la cual debe ser modelizada, reglada, moralizada.

44 Refiere al promedio de hijos por mujer y se calcula como el cociente entre la cantidad de hijos e hijas nacidos vivos y la cantidad de mujeres de 14 o más años en determinado período.

<http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica/Censo/partidos/laplata/laplata.htm> (consultada el 8/1/2011)

45 En los hospitales sí es clara la distinción en la atención brindada a embarazadas mayores/menores de 20 años: a ellas se les destina un espacio de tiempo especial, siendo mayor el tiempo que los profesionales manifiestan dedicarles a su atención y habiendo cierta división del trabajo que resulta en la presencia de “especialistas” o encargados de atenderlas. Otra característica importante del contexto hospitalario es la existencia de actividades grupales de capacitación o reflexión sobre temáticas vinculadas a la salud sexual y reproductiva (FONSECA Y ORTALE, 2009).

El responsable de salud del municipio ofrece datos de una encuesta sobre anticoncepción realizada en 2009 (N=884 mujeres entre 14 y 45 años). Dentro del grupo de 14 a 19 años, el 28% había sido madre teniendo un promedio de 1,2 hijos (el promedio de hijos al finalizar la etapa fértil en el municipio de La Plata fue de 2,3 y la “paridez” media<sup>44</sup> de 1,7 según datos del Censo 2001).

La conceptualización de las adolescentes como poseedoras de conocimiento y comprensión parcial sobre la fisiología y los procesos reproductivos, justifica la exigencia de adultos responsables que las acompañen a las consultas de salud o bien intervenciones unilaterales, basadas en la convicción de que la decisión médica es la acertada.

Más allá de algunas diferencias observadas entre los y las médicas que trabajan en servicios hospitalarios y los que trabajan en los CAPS<sup>45</sup> la adolescencia o juventud es concebida por los profesionales como una etapa que necesita atención especial e integral.

La falta de educación, de familiares que las orienten, la inestabilidad de las parejas y la reticencia de los varones a usar preservativo, son los factores que, en las consultas, los médicos/as mencionan como determinantes de las situaciones de riesgo.

Destacan que la prevención de los embarazos es posible a partir del parto, reconociendo el “fracaso” de los servicios de salud. Consideran que el cumplimiento de los controles durante el embarazo obedece al “juego” del rol materno, única alternativa que les queda como proyecto de vida; proyecto que se deriva de la interiorización de modelos familiares.

Pese a las intenciones de los programas vigentes y a la disponibilidad regular de recursos en los últimos años, particularmente anticonceptivos, destacan la insuficiencia e ineficacia de las acciones, atribuyendo la causa a peculiaridades de la edad. Asimismo, la demanda de consultas y/o de métodos anticonceptivos por parte los jóvenes es exigua: las marcas de género determinan con fuerza la responsabilidad de las mujeres por el control de la salud sexual y reproductiva siendo ellas quienes eventualmente solicitan preservativos para sus parejas.

Es importante señalar que la mención de la infección cervicouterina por el virus de papiloma humano (HPV) fue omitida por la totalidad de los médicos y médicas entrevistados.

Esta problemática ha sido objeto de debate reciente por especialistas (FASGO, 2009) en tanto se estima que más del 75% de las mujeres en algún momento de su vida se infectarán con el HPV. Según las sociedades científicas, los programas de *screening* mediante la citología cervicovaginal y la profilaxis mediante vacunación son medidas suficientes para la prevención del cáncer de cuello uterino pero hasta el momento no se cuenta con tales herramientas.

Con relación a las adolescentes, las entrevistas giraron alrededor de su experiencia de maternidad y ellas fueron las que abrieron (o no) la conversación hacia problemáticas vinculadas a la sexualidad.

Las experiencias relatadas por las adolescentes evidencian la incidencia del contexto familiar en la búsqueda del embarazo, motivado por condiciones hostiles o de violencia:

*“...en verdad era chica, fue por bronca, para cortar con ellos”.*

También es elocuente la influencia de los varones, padres o parejas, en las decisiones reproductivas:

*“mi papá un día me dijo: vamos a hablar en serio porque ya sos señorita así que empezá a cuidarte porque los hombres cuando la quieren poner la ponen así que tenés que estar segura”; “Empezamos a salir cuando yo tenía 14 años y me cuidé hasta que él quiso tener un hijo. Me preguntó si quería tener un hijo con él y le dije que sí. Intentamos la primera vez y no quedé pero después sí, así que él estaba re-contento”; “ porque él había pensado que no podía tener hijos, había estado con mujeres, en pareja estable queriendo tener hijos y no podían quedar embarazadas así que suponía que no podía tener hijos, igual nunca se hizo ningún estudio, así que estaba contento”.*

El preconcepto presente en muchas políticas del Estado, ONG y credos religiosos acerca de la protección brindada por los familiares adultos (madres, padres), traducido en lineamientos de programas y en acciones de los servicios, se derrumba al observar que son ellos quienes coartan los derechos de sus hijas a decidir libremente, poniendo además en riesgo su salud:

*“Mi mamá no quería que lo tuviera porque tenía miedo a la reacción de mi papá. Papá y mamá querían que tomara esa pastilla para perderlo así que me rajé a lo de mis tíos a Los Hornos. Yo no quería perderlo porque después vas a quedar con remordimiento”.*

*“Fue por mi mamá, me dijo: -si lo tenés yo me vuelvo de un tiro, yo no tengo nada que perder, no tengo marido. Lo único que te tengo es a vos, sos mi única hija-. Y después de eso aborté. Y a la semana me escapé de mi casa.”*

*“Me costó mucho decirle a mi papá. En su momento fue la persona que me dijo si me lo quería sacar, que él me pagaba todo. Y como yo le dije que no, quedó ahí, nunca más hablamos y le costó mucho acercarse al nene”.*

En cuanto al sistema educativo formal, su importancia en la información brindada sobre sexualidad y reproducción es reducida<sup>46</sup>:

46 La mayoría de las entrevistadas tenía rezago escolar antes del embarazo, y cursaba en niveles inferiores a los establecidos por el sistema educativo para dictar contenidos sobre el tema.

*“...más o menos, esos informes que dan y te decían chicos, cuidense, pero lo normal, poquito”; “...lo que me dieron en el colegio no me sirvió de nada, no entendí un montón de cosas. Fue una charla”.*

Cabe señalar que la incorporación de contenidos sobre salud reproductiva en la currícula escolar es aún objeto de debate<sup>47</sup> y la información a través de pares o familiares adultos puede ser inadecuada, agregándose -particularmente en estos últimos- intenciones de manipulación.

Tal como señalaron los profesionales de los servicios de salud, la escasa demanda de consulta o atención antes del embarazo limita las posibilidades de prevención:

*“...me daba vergüenza ir a preguntar por las pastillas”; “...la primera vez que tuve un control fue cuando quedé embarazada”.*

Los métodos aceptados y utilizados por todas son las pastillas, manifestando resistencias hacia los métodos mecánicos:

*“...porque han pasado casos, no sé si tanto del DIU pero creo del espiral, que ha venido con los chicos en la cabeza, qué se yo, me da como impresión. También me da impresión tener algo que no es mío adentro del cuerpo, no sé si es así pero...”.*

La mayoría no buscó el embarazo, hecho que no obstante la información recibida, les resultó previsible:

*“En el colegio sí, dieron charlas sobre anticoncepción, en el comedor de Marito también, mi mamá también me hablaba mucho sobre eso. Yo no quería quedar embarazada en esa edad que tenía. Pero pasa que cuando está caliente -perdón la palabra- no pensás en nada, y estábamos así los dos”.*

Quienes buscaron el embarazo -una minoría- evidencian las ventajas de haber asumido de manera exclusiva el control reproductivo:

*“no, él no quería cuidarse. Y yo no me cuidaba, quería tener también porque tanto cuidaba yo a mis sobrinos, entonces quería tener míos”; “...estaba muy contenta. Siempre me conformaba cuidando sobrinos (tiene 7 hermanas, todas madres a partir de los 15 años). Todas mis hermanas tenían hijos y yo era la única que estaba fuera de línea y allá en Corrientes la mayoría tienen de jovencitas, de 13 y 14 años. De la mayoría de ellas fui yo la más virgen digamos”.*

Apareciendo como decisión compartida aquella que en realidad responde a los deseos de sus parejas, representando el embarazo un acontecimiento que afianzó la fidelidad, ratificó la fertilidad del varón y a veces respondió a la expectativa de éste vinculada al sexo privilegiado: *“le di un varón”.*

En los sectores pobres la maternidad temprana es frecuente y más aceptada; para muchas constituía “el” proyecto de vida:

*“me gusta ser mamá, siempre pensé en ser mamá y que quería tener 2 o 3 hijos”; “quería ser mamá, siempre pensé eso”; “siempre me sentí como mamá”.*

En el caso de las que han sido hijas mayores en familias numerosas, la maternidad no implica cambio marcado de roles sino continuidad de las tareas desempeñadas desde temprana edad.

Algunas, ante la constatación del embarazo, manifestaron resignación frente al destino inherente a su sexo.

Independientemente de los deseos y sentimientos frente al embarazo, el rol maternal les brinda recompensas y gratificaciones que no encuentran en otros ámbitos de sus vidas (MARCÚS, 2006). El valor afectivo de los hijos y la función de compañía que les asignan es destacado por todas las entrevistadas:

*“estoy feliz con ellos, porque tuve una infancia no muy linda tampoco. Nunca pensé que iba a tener mis hijos, estar acá. Y estoy bien, de donde estaba”; “...ellos van a hacerme compañía. Por lo menos ellos están conmigo todo el día”.*

47 La incorporación en el 2004 de la asignatura Salud y Adolescencia -dentro del nivel Polimodal- por parte de la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires, fue objeto de resistencia por parte de la Arquidiócesis local.

En otros casos, el embarazo frustró la concreción de proyectos dirigidos a completar estudios y a emprender una carrera:

*“no llegué a ser lo que yo quería, a tener la carrera de policía que yo quería”; “me hubiera gustado estudiar peluquería”.*

Aunque aparece como norte la realización personal en el trabajo o en el estudio, todas lo subordinan a las necesidades de sus hijos:

*“para poder darles lo mejor”, “para que tengan lo que yo no tuve”; “terminar el colegio y alguna carrera para que mi hijo esté orgulloso de la madre, nada más. Seguí la escuela porque mi abuela me dijo que lo haga por el nene, porque sino tampoco la seguía”.*

Tales proyectos se definen en función de otros y están sujetos a la estructura machista que han internalizado:

*“antes cuidaba a unos nenes. Cuando me enteré que estaba embarazada mi marido no quería que haga fuerza, mi papá tampoco, así que tuve que dejar”; “a mi marido no le gusta que yo salga a trabajar porque dice que para qué tiene las dos manos él, y yo tengo que estar en la casa cuidando a mi hijo y limpiando: Para eso están las mujeres dijo. Él no quiere que trabaje, hasta me pide que deje la escuela; cuando llega quiere que lo atienda, y tiene razón. (...) tengo el mismo derecho que él de salir a trabajar. Pero pasa que si yo salgo a trabajar abandono a mi hijo”.*

Si bien las normas que rigen las relaciones pueden ser más laxas en la vida conyugal, las atinentes a la maternidad siguen siendo inflexibles. El énfasis en la postergación, entrega y sacrificio aparecen recurrentemente en las entrevistas como requisitos de lo que debe ser una buena mujer/madre. La posesión de habilidades especiales para desempeñarse como madres refleja la naturalización de las construcciones culturales de género:

*“no importa la edad, porque si tenés un hijo...es todo. No es más difícil ser madre de joven, te dicen tantas cosas... pero no es tanto y además son cosas que ya hacés”; “la madre es todo, es más que el padre”.*

Con relación a los programas sociales, ninguna es destinataria de alguno dirigido específicamente a madres adolescentes. Muchas habían sido convocadas a participar de charlas y talleres vinculados a la salud materno-infantil en distintas instituciones barriales. En nuestro país, la apelación a las mujeres para que participen de programas que apuntan a la promoción -en este caso de la salud- y al empoderamiento, se funda en los roles domésticos tradicionales o bien las abstrae de las condiciones concretas que posibilitarían su participación. En general, las actividades propuestas a las adolescentes entrevistadas estaban dirigidas a la formación de capacidades individuales o a la asignación de tareas en el ámbito comunitario *“para cuidar la salud de los chicos”.*

En cuanto a los servicios de salud, la buena atención del personal parecería mitigar falencias en el equipamiento e insumos y otras deficiencias de los servicios. Asimismo, las dificultades para conseguir turnos y las demoras en la atención se asumen como dadas.

### Conclusiones

En nuestro país, cada vez a más temprana edad las adolescentes inician sus actividades sexuales y sin embargo, no existen políticas de atención a la salud que contemplen a la mujer adolescente por fuera de la maternidad (GENOLET, 2008). Como se ha planteado, la tendencia registrada a la resistencia al descenso de la fecundidad adolescente se explica por el aumento de la fecundidad entre las más pobres.

Los factores -algunos contrapuestos- que contribuyen a esta situación se asocian con la liberalización sexual pero a la vez con las dificultades que enfrentan especialmente las adolescentes para negociar decisiones y ejercer dominio sobre su sexualidad y reproducción debido al cercenamiento de su autonomía para ejercer su sexualidad por parte de distintos agentes quienes promueven el ocultamiento y limitan el acceso a información y servicios relevantes para la prevención de embarazos y ETS.

Otros factores se relacionan con las oportunidades de formación educativa y de trabajo para las/los adolescentes pobres y con los sesgos institucionales y sectoriales que los caracterizan negativamente.

La información provista por los médicos y médicas pone en evidencia que en los CAPS, pese a que los profesionales comparten la idea de “riesgo”, no se han generado espacios ni particularidades en la atención dirigida a las jóvenes embarazadas.

Si bien la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Infancia y Adolescencia 26.061 sancionada en octubre del 2005 representó un cambio cualitativo en la consideración de dichos grupos en tanto dejan de ser objeto de intervención, compasión o represión por parte de la familia, la sociedad y el estado y pasan a ser sujetos plenos de derecho, merecedores de respeto, dignidad y libertad, plantea dificultades para eludir miradas y prácticas esencialistas.

Por lo general sucede, tal como plantea Llobet (2006:8) que “sus derechos son traducidos negativamente, en términos de protección, de un modo en que se deslizan los aspectos morales relativos al control social y a la suspensión de las posibilidades de autorepresentación en virtud de un juicio moral.” La autora advierte, citando a Laclau, que los representados están ausentes del sitio en que la representación tiene lugar, teniendo el representante un papel de cierre, constitutivo de la identidad del representado.

Otra cuestión que se constata en todos los niveles analizados es la naturalización de roles de género, atestiguando una tendencia persistente a pensar y tratar el género separado de las condiciones estructurales.

Como se ha planteado en trabajos previos (SHUSTER Y GARCÍA, 2006; ORTALE, 2010), en las leyes y lineamientos de programas se aprecia que:

- a) las acciones de salud sexual y reproductiva se dirigen principalmente a las mujeres (por otra parte a ellas captan casi exclusivamente los servicios de salud, dificultando promocionar la responsabilidad masculina en sexualidad y fecundidad);
- b) las leyes ponen énfasis en la salud reproductiva y en mucho menor grado se contempla la salud sexual;
- c) la salud reproductiva se piensa y dirige a adultas heterosexuales;

d) se considera que la adolescencia debería abstenerse de la reproducción y las acciones prevenir y velar por los riesgos de las prácticas (hetero)sexuales;

e) los programas de atención de adolescentes se centran en conductas “de riesgo” (de hecho intervienen cuando se registran daños y los programas de prevención son escasos);

f) en la provincia de Buenos Aires se protege especialmente a adultos (padres, médicos), posibilitando el desamparo de los derechos sexuales y reproductivos;

g) la creación de servicios con atención personalizada, integral y dirigida a la atención de la salud reproductiva de las adolescentes es incipiente.

El sub-programa de Salud Sexual y Reproductiva ha favorecido en los últimos años el acceso a recursos y servicios pero no ha incidido en el desarrollo de relaciones de género más equitativas. Las acciones de los servicios de salud en la atención de la maternidad adolescente no se distinguen de aquellas dirigidas a la atención de mujeres no adolescentes y las actividades de prevención muestran ser efectivas luego del primer embarazo.

Los resultados arrojan que pese a las leyes vigentes y a la acción de movimientos sociales relacionados con los derechos sexuales y reproductivos, persisten en los distintos niveles analizados, construcciones culturales sobre la mujer, la juventud y la sexualidad/reproducción que limitan el goce de derechos.

Sin embargo, queremos destacar que la reproducción de lo instituido, evidente en las apreciaciones de las adolescentes, de los médicos/as y en las letras de leyes y programas no anula los procesos de interpelación, puestos de manifiesto -ente otros- en el Informe Argentina de FEIM (BARREDA *et al.*, 2008) en donde se recuperan los cuestionamientos de distintos actores de la sociedad civil organizada. Numerosas organizaciones de la sociedad civil vienen instalando en el ámbito público problemas y necesidades que no pueden

ser resueltas individualmente o en el plano familiar y que tampoco los programas logran captar debido a la falta de transversalidad de las políticas y a la situación de exclusión de muchas/os adolescentes de los servicios de educación, salud y desarrollo social.

Pero la crítica no ha logrado incidir ni deconstruir aún los estereotipos predominantes, poniendo en evidencia el poder ejercido también y entre otros, por los discursos expertos que normalizan comportamientos.

### Bibliografía

Balardini, S. y Miranda, A. (2000). Juventud, transiciones y permanencias. En *Pobres, Pobreza y Exclusión* (pp. 129-138). Buenos Aires: CEIL PIETTE.

Barreda, V., Mariño, A. y Bianco, M. (2008). *Monitoreo de los compromisos asumidos frente al SIDA en Salud Sexual y Reproductiva "Sociedad Civil Luchando por Derechos"*. Buenos Aires: Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM)-UNGASS.

Binstock, G. y Pantelides, E. (2005). La fecundidad adolescente hoy: diagnóstico socioedemográfico. En M. Gogna (Coord.), *Embarazo y maternidad en la adolescencia* (pp. 77-110). Buenos Aires: CEDES.

Correa, S. y Petchesky, R. (1994). Reproductive and sexual rights: a feminist perspective. En G. Sen, A. Germain y L. C. Chen (Eds.), *Population Policies Reconsidered: Health, Empowerment and Rights* (pp.107-123). Boston, MA: Harvard University Press.

Di Marco, G. (2005). *Democratización de las Familias*. Buenos Aires: UNICEF/Paidós.

FASGO Consenso Vacunas HPV (2009). Revista *Opciones en Ginecología y Obstetricia* Vol. 10. 1, 5-11.

Faur, E. y Gherardi, N. (2005). Sexualidades y reproducción: las perspectivas de los derechos humanos. En *Equipo*

*Latinoamericano de Justicia y Género. Informe sobre género y derechos humanos*. (pp. 169-205). Buenos Aires: Editorial Biblos.

Fonseca, F. y Ortale, S. (2009, octubre 29-31). La atención a la salud sexual y reproductiva de jóvenes en servicios públicos de salud de la ciudad de La Plata. En *X Jornadas Rosarinas de Antropología Sociocultural*. Escuela de Antropología de la Facultad de Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Genolet, A. (2008, septiembre 24-26). Mujeres adolescentes en situación de pobreza y la salud sexual y reproductiva. El caso de la Ciudad de Paraná. En *III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP)*, Córdoba, Argentina.

Gogna, M. (2005). *Embarazo y maternidad en la adolescencia. Estereotipos, evidencias y propuestas para políticas públicas*. Buenos Aires: CEDES.

Gutiérrez, M. A. *et al.* (2001). Estudio de caso. Programas de salud reproductiva para adolescentes en Buenos Aires, Argentina. En M. Gogna (Coord.), *Programas de salud reproductiva para adolescentes. Los casos de Buenos Aires, México D.F. y San Pablo, Consorcio Latinoamericano de Programas en Salud Reproductiva y Sexualidad* (pp. 25-101) Buenos Aires: CEDES.

Gutiérrez, M. A. (2003). Derechos sexuales y reproductivos de los adolescentes: una cuestión de ciudadanía. En S. Checa (Comp.), *Género, Sexualidad y Derechos Reproductivos en la Adolescencia* (pp. 77-101). Buenos Aires: Paidós-Tramas Sociales.

INFOBAE (2008, abril). *Cada vez hay más casos de embarazo adolescente*. Artículo de Bárbara Roesler [On line]. Disponible en: [www.infobae.com.ar](http://www.infobae.com.ar) (enero de 2010).

Lupica, C. y Cogliandro, G. (2007). *Las brechas sociales de la maternidad en la Argentina*. Anuario de la maternidad. Buenos Aires: Observatorio de la Maternidad.

- Llobet, V. (2006). Las Políticas Sociales para la infancia vulnerable. Algunas reflexiones desde la Psicología. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. Vol. 4. 1, 149-176.
- Marcús, J. (2006). Ser madre en los sectores populares: una aproximación al sentido que las mujeres le otorgan a la maternidad. *Revista Argentina de Sociología*. Vol. 4. 7, 100-119.
- Méndez, S. (2005). *Democratización de las Familias*. Buenos Aires: UNICEF/Paidós.
- Ortale, S. (2010). Programas de salud sexual y reproductiva y maternidad adolescente en La Plata (Buenos Aires, Argentina). *Avá de Antropología*. 15, 271-288.
- Pantelides, E. y Binstock, G. (2007). La fecundidad adolescente en la Argentina al comienzo del siglo XXI. *Revista Argentina de Sociología*. Vol. 5. 9.
- Pecheny, M. (2000). Los jóvenes, el VIH/SIDA y los derechos humanos: una reflexión sobre las experiencias en Argentina y América Latina. En A. L. Kornblit *et al.* (Coords.), *Sida: entre el cuidado y el riesgo* (pp. 413-438). Buenos Aires: Alianza.
- Pecheny, M. y Petracci, M. (2006). Derechos humanos y sexualidad en la Argentina. *Horizontes Antropológicos*. Año 12. 26, 43-69.
- Rodríguez, J. (2008). Reproducción en la Adolescencia en América Latina y el Caribe: ¿Una Anomalía a Escala Mundial? En *III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población* (ALAP), Córdoba, Argentina.
- Sen, G., George, A. y Östlin, P. (2005). Incorporar la perspectiva de género en la equidad en salud: un análisis de la investigación y las políticas. Publicación Ocasional N° 14. Boston: OPS, Harvard Center for Population and Development Studies.
- Shuster, G. y García, M. (2006). Análisis comparativo de la legislación nacional y provincial en maternidad de salud sexual y reproductiva. En M. Petracci y S. Ramos (Comps.), *La política pública de salud y derechos sexuales y reproductivos en la Argentina: aportes para comprender su historia* (pp. 17-45). Buenos Aires: CEDES/UNFPA.
- Torrado, S. (1997, noviembre). *Población y Desarrollo: Enfoques Teóricos, Enfoques Políticos*. Serie Materiales Didácticos, Documento N° 2, noviembre 1997 [On line]. Disponible en: <http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica/FTP/Censo/nav.htm> (enero de 2010).





## **BLOQUE 2**

### **PROYECTO SOBRE NUEVAS MASCULINIDADES EN COLÓN (HONDURAS)**

**Yedra García Bastante**

*Médicos del Mundo*

#### **Introducción**

El proyecto *Promover los Derechos Sexuales y Reproductivos en Adolescentes, Hombres y Mujeres Favoreciendo la Equidad entre Géneros y la Calidad de los Programas Educativos y de los Servicios de Salud en los Municipios de Tocoa, Trujillo y Sabá del Departamento de Colón* surge a raíz de la necesidad de incorporar nuevas actividades y reorientar un convenio regional que se estaba poniendo en práctica por parte de la Organización Médicos del Mundo en cuatro países de Centroamérica desde el año 2004.

Para el caso de Honduras, se desarrollaba en coordinación con la Región Departamental de Salud de Colón junto con las organizaciones *Casa Luna* y *Marie Stopes*. A pesar de que el Convenio tenía una visión más amplia, dificultades no identificadas previamente y muy ligadas a visiones conservadoras y religiosas sobre este trabajo, estaban orientando las acciones exclusivamente hacia la protección de la salud materno infantil, obviando otros componentes que son fundamentales cuando hablamos de este tipo de derechos: prevención y tratamiento de infecciones de transmisión sexual, sensibilización a jóvenes sobre una sexualidad respetuosa y placentera, violencia de género, planificación familiar y responsabilización de los varones, entre otros.

De este modo, surge la necesidad de presentar un nuevo proyecto que ayudara a reforzar las acciones del convenio que venía ejecutándose.

En el año 2007, se formula una nueva propuesta, enmarcada en el *Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (PNSSR)* y en el *Programa de Atención Integral al Adolescente (PAIA)* de la *Secretaría de Salud* hondureña.

Este proyecto se dirigió a la consolidación e implantación de estos programas, desde un enfoque de derechos humanos y de género, en donde se resalta la necesidad de que los entes estatales asuman su rol de titulares de deberes, incidiendo en la importancia de reforzar a la población y a la sociedad civil, así como en la necesidad de promover un proceso de empoderamiento de mujeres y adolescentes y en la responsabilización de los varones.

Se establecieron tres ejes fundamentales que acompañaban al convenio regional en Honduras:

- Promoción de la participación social para incrementar la demanda de servicios de salud mediante campañas de información, educación y comunicación dirigidas a asociaciones de padres y madres de familia, grupos de adolescentes, grupos de hombres y a la población en general, y producción de material pedagógico.
- Capacitación del personal docente de los municipios de Tocoa, Trujillo y Sabá.
- Fortalecimiento de la capacidad técnica del personal sanitario y de la capacidad de respuesta en la atención en derechos y salud sexual y reproductiva por parte de la *Secretaría de Salud*.

Con esto, no me quiero referir tanto a una buena práctica sino a una experiencia con un fuerte impacto, que nos ha servido de guía para reorientar los programas de América Latina que encontraban serias dificultades en su aplicación y que nos ha permitido seguir las recomendaciones de la *Conferencia de El Cairo* y de la *Plataforma de Acción de Beijing*, intentando evitar la sobrecarga de responsabilidades en las mujeres y el refuerzo de su rol de cuidadoras.

#### **Situación Social, Política y Económica**

A modo de contextualización, quiero aportar algunos datos nacionales y departamentales que nos permitan situarnos en la zona.

El gobierno hondureño ha ratificado los principales instrumentos de derechos humanos dirigidos a proteger y garantizar el disfrute de los derechos y la salud sexual y reproductiva, es decir, asume como propios los compromisos de la *Conferencia de El Cairo* y de la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, y ha ratificado la *Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW)* y la *Convención Interamericana para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres* -más conocida como Convención Belém do Pará-.

Sin embargo, no ha querido firmar el *Protocolo Facultativo de la CEDAW*, el cual permite a las mujeres denunciar al Estado hondureño ante la *Organización de Naciones Unidas*, si no garantiza sus derechos humanos, aportando a la Convención un componente práctico y ejecutivo. La razón para su no adhesión es la fuerte presión de grupos conservadores de corte religioso que se oponen a la apertura de derechos que este instrumento supone para las mujeres (CENTRO DE DERECHOS DE MUJERES, 2008:15).

Honduras cuenta con el índice de embarazo adolescente más alto de la región centroamericana -ciento treinta y siete nacimientos por cada mil jóvenes de quince a diecinueve años-. Esta cifra ha sufrido un incremento en los últimos veinte años de un 50%. La distribución de píldoras anticonceptivas de emergencia no está permitida en el país.

Las barreras de acceso a la educación y la paralización de la puesta en marcha de las escasas políticas de educación sexual, vienen a agravar este escenario. Llevando a que las menores embarazadas escolarizadas rompan con el ciclo escolar a una edad muy temprana, generando un círculo vicioso de jóvenes con bajo nivel de escolarización que serán más vulnerables ante los embarazos no deseados por falta de información.

En la mitad de los embarazos reportados en los últimos cinco años, las mujeres declararon que no tenían intención de quedarse embarazadas. El VIH-SIDA es la primera causa de muerte de mujeres en edad reproductiva, viéndose agudizada en adolescentes y jóvenes con una feminización de esta epidemia importante. La legislación hondureña no

recoge la interrupción voluntaria del embarazo bajo ningún supuesto (CENTRO DE DERECHOS DE MUJERES, 2008:19-21).

La prevalencia nacional de uso de métodos anticonceptivos es del 61,8%, sin embargo esta cifra total no puede ser extrapolada a todo el territorio nacional, ya que “por deficiencias en el sistema de provisión o por barreras socioeconómicas, de edad, género, credo religioso o culturales” (SECRETARÍA DE SALUD, 2005:13), el acceso en las zonas rurales o en estratos sociales de menor nivel educativo y/o económico se ve especialmente limitado. Por lo que si tuviéramos datos sobre su uso en poblaciones de escasos recursos socio-económicos y en zonas alejadas al área urbana, el porcentaje sería considerablemente menor.

Hay que destacar que el 67% de la población hondureña es menor de veinticinco años. Esto representa un gran reto para los servicios de salud en el abordaje de la salud sexual y reproductiva de cara a este grupo poblacional. Esta situación es condicionada y agravada por la dispersión de las unidades de atención en salud.

En el año 2001, el *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas* consciente de esta realidad, instó al gobierno hondureño a que pusiera en marcha “programas de capacitación y servicios de asesoramiento sobre este particular tanto para hombres como para mujeres” (COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, 2001:48).

Para fomentar la mejora de indicadores en materia de derechos y salud sexual y reproductiva y responder a la demanda de Naciones Unidas, el gobierno hondureño creó el *Programa de Atención Integral al Adolescente (PAIA)* y el *Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (PNSSR)*.

A pesar de ser dos instrumentos tímidos en materia de educación sexual, planteaban una visión integral de la temática y promovían la responsabilización de los hombres, así como la coordinación entre los diferentes actores estatales involucrados -Ministerios de Salud y Educación-.

Aprovechando la aparente apertura gubernamental, el *Fondo de Poblaciones de Naciones Unidas* y el *Programa de Naciones Unidas* junto con la *Secretaría de Educación* editaron una guía metodológica como herramienta de apoyo al personal docente en formaciones sobre educación en salud y educación sexual.

Esta guía llamada *Cuidando Mi Salud y Mi Vida*, recibió fuertes críticas por sectores conservadores, tanto en la esfera política como en la docente y en la familiar, no pudiendo ponerse en práctica por las presiones ejercidas y dejando de aplicarse ambos Programas.

El *Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres* de Naciones Unidas, en el año 2007 indicó en su informe al Estado de Honduras su preocupación “porque las iniciativas encaminadas a impartir educación sexual en las escuelas tropiecen con la oposición de actores gubernamentales conservadores” (COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES, 2007:24).

Para finalizar este apartado, indicar que las cifras nacionales anteriormente aportadas, en una zona tan alejada de la capital como es el Departamento de Colón y en concreto en los tres municipios objeto del proyecto -Trujillo, Sabá y Tocoa-, se ven claramente reflejadas en la realidad cotidiana persistiendo severos problemas en materia de violencia de género, mortalidad materno infantil, alta incidencia de infecciones de transmisión sexual y un elevado índice de embarazos adolescentes.

El *Programa de Atención Integral al Adolescente* reportó, entre enero y junio de 2006, un índice de embarazos adolescentes en el Departamento de Colón del 12%. Sólo un 6% de estas jóvenes acudió a controles prenatales. La prevalencia de adolescentes, mujeres y varones, seropositivos se situó en un 11%.

La falta de articulación de los principales actores responsables de desarrollar los componentes de salud sexual y reproductiva, sumado a la problemática social, ha aumentado la gravedad de la situación de salud en este Departamento, no sólo en

el incremento de las cifras de personas con infecciones de transmisión sexual y con VIH-SIDA, sino además en el índice de embarazos en niñas y adolescentes.

Asimismo, el VIH-SIDA, el incremento de la violencia y los problemas derivados de la maternidad temprana representan las tres causas más relevantes en el perfil departamental de morbilidad y mortalidad de la gente joven. Se advierte una repercusión y relación más grave entre los grupos más postergados y con menor nivel educativo.

### **Componentes del Proyecto**

La coyuntura nacional de poca apertura hacia temáticas sobre derechos y salud sexual y reproductiva, así como la escasa participación de adolescentes –hombres y mujeres– y de varones adultos en las acciones del convenio, nos llevó a elaborar una estrategia que nos permitiera ir incorporando a estos grupos poblacionales, así como integrar esta temática tanto en los currículos de las escuelas como entre el personal de salud.

En el año 2007, se decidió formular un nuevo proyecto de dieciocho meses que sería ampliado un año más a solicitud de las contrapartes, para impulsar una cultura de equidad de la salud sexual y reproductiva en adolescentes, mujeres y hombres en los tres municipios del departamento de Colón con las tasas más altas de incidencia en infecciones de transmisión sexual, VIH-SIDA y más elevados índices de embarazo adolescente.

Desde el principio, se destacó la importancia de coordinar el trabajo con las dos Secretarías estatales que estaban impulsando los programas estatales, las Secretarías de Salud y de Educación, a través de sus Direcciones Departamentales; así como con las Municipalidades de estos tres municipios según el proceso de descentralización que está promoviendo el país. Se firmaron acuerdos de colaboración, de tal manera que se hicieran responsables del seguimiento de las acciones una vez que el apoyo de la organización finalizara.

Es decir, el proyecto contaba con dos tipos de actores. Por un lado, instituciones públicas como las Direcciones

Departamentales y Municipales de Educación y Salud y, por otro, sociedad civil organizada y no organizada como asociaciones de padres y madres de estudiantes, profesorado, adolescentes, grupos juveniles y varones de diferentes gremios profesionales -pesca, transporte, pastorales sociales, personal de centros penitenciarios, policía, militares, etc.-.

La incorporación de las Direcciones Departamentales y Municipales de Educación, marca una de las diferencias con respecto al Convenio regional, en donde únicamente se coordinaban las acciones con la *Dirección Departamental de Salud*. De este modo, se promovió que la población adolescente, en pleno despertar de su sexualidad aunque generalmente menos cercana a los establecimientos de salud, se viera beneficiada por las intervenciones y se comenzara a preocupar por su propia salud.

Igualmente ocurrió con los varones adultos, quienes tradicionalmente han identificado los servicios de salud sexual y reproductiva como una responsabilidad de las mujeres, no acudiendo a los centros a asesorarse ni a recibir atención médica.

El nuevo proyecto se basaba fundamentalmente en actividades de formación que iban más allá de lo formulado en el convenio, el cual se estaba dirigiendo exclusivamente a personal sanitario y a mujeres de la zona.

Durante todo el proceso, el acompañamiento se desarrolló por personal docente y de salud como forma de dar el máximo protagonismo, responsabilizar y apropiar del proyecto a las instituciones estatales como garantes del disfrute de los derechos y la salud sexual y reproductiva de la población.

### **Formación y Sensibilización a Grupos de Varones sobre Derechos y Salud Sexual y Reproductiva**

El objetivo de esta línea de actuación, era fortalecer la prevención y promover comportamientos responsables y respetuosos en materia de derechos y de salud sexual y reproductiva en varones. Este grupo suele estar bastante alejado de los servicios públicos que prestan este tipo de

atención, por lo que su grado de desinformación a pesar de que se pueda pensar lo contrario, es muy elevado.

La implantación del proyecto tuvo en cuenta los procesos de identificación metodológica que subyacen a los procesos de aprendizaje constructivo. Por lo que, a la par de la formación en temas de derechos y salud sexual y reproductiva con los grupos meta, se abordaron temas de manejo de técnicas de comunicación social y de aprendizaje con el fin de facilitarles sus futuras intervenciones en grupos o con sus iguales (MÉDICOS DEL MUNDO, 2009a:4).

Por supuesto, fue necesario contar con un equipo especializado en este tipo de intervenciones y con una capacidad especial de interlocución y de aproximación a este grupo poblacional.

Se identificaron los principales gremios laborales existentes en la zona, para lanzarles una invitación a una actividad pública en donde se iba a conversar sobre la salud de los hombres. Se aclaraba que por temas de logística, únicamente podían venir dos personas de cada sector.

Estas convocatorias fueron trasladadas a los puntos de taxistas, asociaciones de pescadores y de transportistas, a pastorales sociales de la dos iglesias mayoritarias en la zona (católica y evangélica), personal de centros penitenciarios, bomberos, policías, militares, comunicadores sociales de televisión y de radios locales y empresas.

A la primera convocatoria acudieron sesenta hombres. En esta primera reunión, se les intentó hacer conscientes del desconocimiento que tenían sobre su propia salud, indicándoles sintomatologías relacionadas con su salud sexual y reproductiva (identificación de infecciones de transmisión sexual, casos de eyaculación precoz o de impotencia, etc.).

Fue muy interesante observar cómo ellos mismos se veían totalmente reflejados en los ejemplos que se iban poniendo y cómo se iban, poco a poco, atreviendo a comentar algunos síntomas y afecciones que tenían, realizando bastantes preguntas.

Un aspecto que favoreció esta buena acogida fue la asistencia a la actividad de varios padres que estaban recibiendo formación en las Asociaciones de Padres y Madres de Estudiantes. Ya que conocían el trabajo que veníamos desarrollando junto con las Departamentales de Salud y Educación y habían dado buenas referencias a otros compañeros.

Se aprovechó que se había generado un primer espacio de confianza para invitarles a la siguiente sesión, en donde se iba a comenzar a profundizar en esos y otros temas. Así, durante tres meses -ocho fines de semana completos de formación- en donde sólo hubo dos bajas, se abordaron temas tan diversos como: salud masculina, masculinidad y género, autoestima, derechos humanos, violencia de género, prevención y tratamiento de infecciones de transmisión sexual y del VIH-SIDA, planificación familiar, confidencialidad en los establecimientos de salud, relaciones personales y de pareja, parejas saludables, alcoholismo y drogadicción, etc.

Cabe decir que cerca del 90% de los varones que asistieron a las capacitaciones tenían un completo desconocimiento sobre sintomatología de infecciones de transmisión sexual y sobre la salud reproductiva de los hombres, tal y como ellos mismos manifestaron.

Las temáticas abordadas se acompañaban de momentos reflexivos espontáneos, en donde los participantes expresaban sus vivencias cotidianas respecto a actitudes y concepciones sobre los derechos y la salud sexual y reproductiva (MÉDICOS DEL MUNDO, 2009a:20).

Paralelamente a estas formaciones, se editó una revista –*La Séptima Clave*– con un tiraje de dos mil ejemplares, sobre diferentes aspectos de la salud de la población, en donde se difundió en varias ocasiones información sobre esta línea de acción.

Estas revistas eran distribuidas tanto en los establecimientos de salud y educativos como en diferentes asociaciones, para que las personas interesadas se pudieran llevar un ejemplar a libre disposición. Estas publicaciones sirvieron para

acercar a la población información sobre diversos temas de su vida cotidiana, a los cuales de otro modo no tenían posibilidad de acceder. Se aportaba información sobre uso de anticonceptivos, paternidad responsable, violencia de género, embarazo adolescente, drogadicción, alcoholismo y otra gran variedad de temas.

En la edición de julio de 2008, varios varones se animaron a escribir sus testimonios sobre la experiencia que les había supuesto participar en el proyecto. Un periodista que participó en todo el proceso de formación/sensibilización afirmaba que estaba:

*“... muy sorprendido cuando Luis Bardales y Carlos Pavón me invitaron a participar en el ciclo de capacitaciones. La verdad que las capacitaciones fueron muy interesantes, tanto el contenido como en la metodología, hablar acerca de la salud del hombre como cáncer de próstata, cáncer de testículo, infecciones de transmisión sexual, sobre la responsabilidad compartida, la verdad que fue tan interesante que todos los participantes que inician el taller llegamos hasta el final del proceso de capacitación, y ahora continuamos, nos hemos propuesto darle sostenibilidad a este proyecto, es nuestro y va a ser responsabilidad de nosotros como hombres capacitados y organizados. Vamos a echar a andar un plan de actividades por medios de comunicación, el programa de televisión y, por otra parte, un plan para realizar el primer cabildo abierto sobre Infecciones de Transmisión Sexual.”* (MÉDICOS DEL MUNDO, 2008:13).

Otro de los hombres que participaron activamente en las formaciones y perteneciente a la Fuerza Naval Hondureña afirmaba:

*“En mi vida personal estos talleres que he recibido... han influido mucho, porque la verdad me ha ayudado a fortalecer mi relación con los míos en el hogar, con más seguridad, nos damos ahora más oportunidades a más diálogo y negociación en todos los aspectos de nuestra vida cotidiana, con mi esposa, mi hijo... Me ha ayudado a ordenar mi vida, reflexionar, ahora antes de hacer algo, con mi esposa tratamos de comunicarnos tanto el uno como el otro.”* (MÉDICOS DEL MUNDO, 2008:12).

Los participantes tenían el compromiso de replicar estas formaciones al menos en dos centros o grupos organizados. Es decir, cuerpo de bomberos y de policía, empresas, asociaciones futbolísticas, etc. En esta segunda fase, se sistematizaron todas las acciones educativas a fin de que les pudiera servir de guía. Además, para garantizar la comprensión del mensaje y la adecuada transmisión del mismo, siempre iban acompañados de dos responsables del equipo de Médicos del Mundo.

Los hombres capacitados decidieron por iniciativa propia unirse en Asociaciones Municipales de Referentes de Masculinidad en los tres municipios con los que trabajaba el proyecto; recibiendo solicitudes de formación y sensibilización, por parte de las direcciones municipales de educación y salud de otros municipios del departamento de Colón.

Asimismo, se han integrado a la red de voluntariado de salud de la *Secretaría de Salud*, figurando como colaboradores voluntarios en salud masculina.

Esto demuestra su compromiso y la comprensión de la importancia de su involucramiento en la ejecución de acciones de prevención y sensibilización en temas de salud sexual y reproductiva y masculinidad, más allá de las formaciones recibidas.

En el desarrollo de estas actividades, se detectó que los hombres acudían con más frecuencia a los hospitales que a los centros de atención de primer nivel. El horario de atención en estos centros era únicamente matutino, por lo que, se convertía en una barrera de acceso al no poder ausentarse de sus espacios de trabajo. Las Direcciones de Salud decidieron aumentar el horario de atención fijando también citas en otros intervalos -de 6:00 a 8:00 y de 17:00 a 19:00 horas-.

Asimismo, se procedió a contratar a personal masculino en los centros de salud, ya que los hombres adolescentes, jóvenes y adultos expresaban que les avergonzaba que el personal femenino, mayoritario en estos establecimientos, les vieran desnudos e incluso les preguntara sobre ciertos temas.

El proceso de descentralización nacional, asigna una partida presupuestaria en salud para las Alcaldías que prácticamente no se está ejecutando en los municipios. Las Municipalidades de las tres zonas de intervención asignaron parte de esta partida para cubrir los gastos de los cambios requeridos en los centros.

### **Refuerzo del Sistema de Salud Departamental**

Las limitaciones encontradas en el sector sanitario para la puesta en marcha del convenio, se localizaban tanto en la escasa capacitación técnica del personal como en las carencias de los recursos humanos -tanto en cantidad como en calidad-, la débil gestión de los centros de salud -planificación y seguimiento- y la inapropiada e insuficiente infraestructura, equipo y material (MÉDICOS DEL MUNDO, 2009a:26).

En el nuevo proyecto, a la vez que se buscaron soluciones para este tipo de problemas, se reforzó al sector salud por medio de la mejora de las instalaciones y equipos, así como desarrollando un proceso de formación sobre derechos y salud sexual y reproductiva, derechos de las y los pacientes y calidez en la atención a fin de generar un espacio de confianza que asegurara unos mejores resultados.

En cuanto a la formación del personal de salud, se decidió conformar equipos multidisciplinarios -personal médico, de enfermería, de psicología, de trabajo social, dirección de los centros hospitalarios y mandos intermedios-. Esta multiplicidad de actores favoreció la elaboración de una planificación conjunta que promovió la coordinación intersectorial y el conocimiento de todo el engranaje que tiene relación con un auténtico proceso de promoción, prevención y tratamiento.

También se adquirió material educativo y documentación de apoyo que sirvió como herramienta para seguir el itinerario de aquellas personas que acudían a consulta y poder desarrollar un control de vigilancia epidemiológica para toda la población. Se fijaron nuevos baremos de seguimiento por medio de la elaboración de una *Guía Técnica de Supervisión de Aplicación de Indicadores PAIA* -siglas del Programa de Atención Integral al Adolescente- y en la actualidad, el

100% de los centros de salud de los tres municipios están aplicando este sistema de reporte.

El personal sanitario que ya había sido capacitado, replicó las formaciones a los equipos municipales de salud por medio de propuestas de promoción y prevención dirigidas a la población.

El hospital de Tocoa, construyó y equipó una *Clinica Polivalente de Atención Integral en Salud Sexual y Reproductiva* que es el centro de referencia para el departamento de Colón.

### **Línea de Actuación en el Área de Educación**

Para facilitar el acercamiento con las y los adolescentes y jóvenes, se trabajó igualmente con los centros educativos gracias al apoyo de la Dirección Departamental de Educación. Para evitar que surgieran nuevamente conflictos con ciertos sectores más conservadores, se realizó una primera reunión con el personal docente y las asociaciones de madres y padres. En esa primera toma de contacto, se les presentaron los indicadores sobre derechos y salud sexual y reproductiva en adolescentes del departamento de Colón (prevalencia de infecciones de transmisión sexual en adolescentes, abusos sexuales declarados -desde la denuncia hasta todo el procedimiento policial y judicial-, índice de embarazos adolescentes, etc.), señalando la importancia de hacer un trabajo de prevención y promoción de comportamientos saludables.

Se hizo especial énfasis en el componente de salud en adolescentes, evitando las barreras que anteriores experiencias habían tenido por referirse a los derechos sexuales y reproductivos.

Ante la evidencia de los datos, tanto familiares como equipo docente mostraron su preocupación y se sumaron a las actividades formativas programadas. Se formó al personal de las escuelas, dando herramientas que les orientaran y les enseñaran, otra forma de dar clases y de relacionarse, editándose la *Guía de Apoyo Metodológico para la Educación en Salud Adolescente*.

De este modo, además de impartir estas formaciones específicas, se integraron en todas las asignaturas del curso escolar, contenidos sobre salud reproductiva (matemáticas, lenguaje, ciencias naturales, ciencias sociales...).

Se aprovecharon las facilidades que podía aportar comenzar el trabajo en estos centros para acceder tanto al personal docente, los gobiernos estudiantiles, orientadores y grupos de padres y madres de estudiantes.

En cada centro educativo, se seleccionaron adolescentes de los gobiernos estudiantiles para que, al igual que con los grupos de varones adultos, replicaran entre sus compañeras y compañeros los contenidos de las capacitaciones por medio de la elaboración un plan de trabajo conjunto docentes/estudiantes. Las réplicas fueron dirigidas no sólo hacia el resto de estudiantes y profesorado, sino también a familiares y al vecindario.

Los contenidos formativos para los diferentes grupos, versaban sobre autoestima, derechos humanos, promoción de la equidad de género, prevención de infecciones de transmisión sexual, prevención de violencia de género y prevención de embarazo adolescente, entre otros.

Tras este proceso, el personal docente y de orientación de los centros educativos elaboraron planes estratégicos -veintitrés en total- para desarrollar acciones de formación e información sobre derechos humanos y salud sexual y reproductiva en los mismos, al igual que en las comunidades y espacios de ocio de adolescentes.

Asimismo, las direcciones departamentales y municipales de salud y de educación establecieron un acuerdo de colaboración y han elaborado y aprobado planes de desarrollo departamental y municipal de promoción y educación en salud sexual y reproductiva. Estos planes están dirigidos a jóvenes y adolescentes e incorporan actividades de formación, prevención y atención que se ofrecen en centros educativos y clínicas de atención integral a adolescentes.



Estos planes han venido a reforzar el *Programa de Atención Integral a la Adolescencia* y el *Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva*, siendo en uno de los pocos departamentos del país en donde se están poniendo en práctica.

### **Acciones de Información, Educación y Comunicación**

Paralelamente, se desarrollaron estrategias que permitieran la sensibilización de la población de todo el departamento de Colón, y no exclusivamente de los tres municipios meta del proyecto, y que promovieran mayor participación ciudadana.

A través de los informativos de televisión, se transmitió información sobre prevención de infecciones de transmisión sexual y se llevó a cabo un proceso de sensibilización en materia de género y en materia de lucha contra la violencia y los abusos sexuales.

El Foro Departamental de la Juventud –ente que aglutina los gobiernos estudiantiles de los municipios del departamento– elaboró un programa televisivo sobre derechos y salud sexual y reproductiva y organizó un concierto juvenil por la salud sexual y prevención del VIH-SIDA, en donde se lanzaban consignas contra la violencia de género, relaciones respetuosas, prácticas de riesgo, etc.

Como ya hemos apuntado con anterioridad, se editó la revista *La Séptima Clave* que fue distribuida tanto en las iglesias de la zona, como en las Municipalidades, establecimientos de salud y educativos y asociaciones de madres y padres de estudiantes y gobiernos estudiantiles.

Además, se organizaron tres simposios en los municipios, uno de ellos dirigido a la población adolescente y joven -*Simposio Juventud y Salud Sexual y Reproductiva*-, otro para profesionales de salud -*Simposio Calidad de Atención*- y el último dirigido a profesionales de diferentes sectores sociales y estatales -*Simposio Motivación Organizacional y Liderazgo: Herramientas para la Sostenibilidad de las Acciones de Educación en Salud Sexual y Reproductiva*-.

### **Conclusiones**

El trabajo desarrollado con los gobiernos locales de los tres municipios, permitió que estas instancias tomaran conciencia de las consecuencias y del impacto en el desarrollo económico de sus comunidades, cuando no se abordan las problemáticas que tienen relación con los derechos y la salud sexual y reproductiva.

Se evidenció el retroceso económico que sufre la población con padecimientos estigmatizantes y/o terminales en el caso de las personas viviendo con VIH-SIDA y el impacto del embarazo adolescente, factores que afectan negativamente la capacidad de la población económicamente activa, con el consecuente impacto en los planes de desarrollo local.

Por tanto, el proyecto se sustenta en la voluntad política de las administraciones departamentales de salud y de educación, así como en el poder civil municipal para que se asuma la educación en derechos y salud sexual y reproductiva como parte de los *Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales*, dando cumplimiento a normativas vigentes en las instituciones públicas citadas y permitiendo identificar recursos humanos en los establecimientos de salud y en los centros educativos que anteriormente no se habían reconocido por su valía.

Las *Guías de Apoyo Metodológico para la Educación en Salud Adolescente* se han convertido en un instrumento de formación nacional, debido al alto grado de consenso que se consiguió en su elaboración -personal docente, sanitario, líderes estudiantiles, asociaciones de madre y padres, etc.-, siendo uno de los contenidos más innovadores de las mismas, las herramientas para la promoción de la coordinación entre docentes y estudiantes.

La injerencia política en la asignación de puestos es una realidad en la administración pública hondureña, así, aunque se hayan suscrito convenios de colaboración entre las diferentes entidades estatales que tienen delegación en el departamento, la intención de continuar con los compromisos suscritos puede verse mermada por un giro político.

Por este motivo, es preciso que los planes estratégicos continúen con ese carácter multisectorial de su definición inicial y se incorporen acciones a largo plazo, además de a

corto y medio plazo, para poder entregar a la sociedad civil un arma de incidencia política que les permita exigir el cumplimiento de estas políticas e incluso dar seguimiento a las mismas, en el marco de sus funciones de auditoría social.

Los tres municipios de Colón se han convertido en municipios piloto referentes en el nivel nacional, en cuanto a la aplicación de los dos programas estatales en la materia, pidiendo el *Ministerio de Educación* la metodología desarrollada.

Obviamente éste es un logro importante, sin embargo puede generar la sensación de haber alcanzado el objetivo y no de estar todavía recorriendo un largo camino hacia el respeto y el cumplimiento de los derechos humanos. Estar en primera línea, precisa del acompañamiento de equipos expertos que vayan evaluando las metas conseguidas y las reorientaciones necesarias. Actualmente, el *Fondo de Población de Naciones Unidas* realiza este monitoreo.

El *Foro Departamental de la Juventud* sigue siendo un ente pluralista y libre de cualquier tipo de intromisión política. Es importante mantener esa imparcialidad para evitar que ese espacio sea cooptado por los partidos políticos como una forma de apropiarse de las iniciativas de las y los jóvenes. Asimismo, es importante analizar el grado de participación de las mujeres y la calidad de la misma, igual que su presencia en los espacios de poder y de toma de decisiones. En el trabajo con adolescentes y jóvenes, siempre exijámos la participación de un joven y una joven por escuela, es importante que se siga en la misma línea y que se continúe con el proceso de empoderamiento iniciado.

Se desarrolló una evaluación del proceso de sensibilización y de orientación sobre nuevas formas de masculinidad respetuosas. Las conclusiones arrojaron algunos datos interesantes: por ejemplo, los hombres se han convertido en educadores de pares, han creado un grupo de apoyo en materia de masculinidad que les permite expresar y conversar sobre aquellas temáticas que culturalmente no les corresponden, están trabajando activamente contra la violencia de género, incluso denunciando casos de abusos a menores y rompiendo muchos silencios, etc.

Estos grupos siguen funcionando y se han integrado a la *Red de Voluntariado de la Secretaría de Salud*, pero eso no significa que a medio plazo vayan perdiendo la motivación por falta de recursos que cubran al menos los gastos de traslados y de papelería.

En el año 2010, los tres municipios contaban con ciento cuarenta y ocho referentes de masculinidad que han desarrollado ciento sesenta actividades formativas y que continúan trabajando en coordinación con organizaciones de la sociedad civil, unidades de salud y de educación, patronatos comunales, parteras, organizaciones de padres y madres y empresa privada, entre otros.

Esta experiencia ha generado una nueva oportunidad y un referente para mejorar la accesibilidad y oferta de servicios de salud para adolescentes y hombres. De hecho, tras el primer año del proyecto se había aumentado en un 29% la atención a adolescentes y jóvenes en los establecimientos sanitarios y un 20% en el caso de varones adultos.

Una debilidad de este proyecto es no haber trabajado también con grupos de mujeres y haber desarrollado un proceso de empoderamiento con ellas. Esto hubiera permitido desarrollar iniciativas de interacción con los grupos de hombres para poder analizar la efectividad del proceso, así como haber promovido espacios de formación para los hombres que ellas mismas hubieran liderado, como parte del proceso de empoderamiento y de visibilización y valoración de las capacidades de las mujeres. Por otro lado, cabe lanzar el interrogante sobre la capacidad de moldear que se puede tener con población adulta. Probablemente, el trabajo con adolescentes y jóvenes, varones y mujeres, tenga un impacto mayor tanto a corto como a largo plazo.

Persisten aún considerables obstáculos en la denuncia de violencia de género: la familia no quiere denunciar por vergüenza y el personal de salud no se atreve a actuar por miedo a represalias. Para solventar estas situaciones, además del trabajo que se desarrolló en materia de sensibilización, se ha creado un sistema de códigos en los protocolos que cambian cada quince días, de tal manera que cuando se

traslada a una paciente al hospital, se asegura la integridad del personal sanitario y es el hospital quien inicia el procedimiento con la Fiscalía.

La Secretaría de Salud, en coordinación con los actores mencionados, ha promovido la denuncia anónima estableciendo una “clave de referencia” en caso de la identificación de un abuso sexual, que da inicio a los procesos de referencia, contrarreferencia e investigación, donde se contempla la participación del médico/a forense, el Ministerio Público y la policía. El uso de la clave de referencia permite asegurar la confidencialidad para el tratamiento de los abusos y salvaguardar la seguridad de las personas ante una denuncia.” (MÉDICOS DEL MUNDO, 2009b:5).

Este proyecto se llevó a cabo durante dos años, consiguiendo compromisos institucionales para su continuación a fin de garantizar su sostenibilidad. A pesar de que en la actualidad gran parte de las actividades desarrolladas en este proyecto continúan ejecutándose, quiero añadir que tuvo un momento de estancamiento a raíz del golpe de estado que sufrió Honduras el 28 de junio de 2009.

*Médicos del Mundo*, después de once años con presencia en este departamento, no continúa con ninguna acción en el mismo, ya que en la evaluación del convenio y del proyecto, tras la vuelta al orden constitucional previo al golpe, se pudo constatar la apropiación de las iniciativas llevadas a cabo en estos años por parte de las entidades estatales y de la sociedad civil.

## **Bibliografía**

Centro de Derechos de Mujeres (2008). *Informe Alternativo al Comité CEDAW 2000-2007*. Honduras: CDM.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2001). *Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de Conformidad con los Artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Nueva York.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres (2007). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres: Honduras, 39º período de sesiones - 23 de julio a 10 de agosto de 2007 -*. Nueva York.

Médicos del Mundo (2008). *La Séptima Clave*. 5, 12-13.

Médicos del Mundo (2009a). *Impulsar una Cultura de Equidad en la Salud Sexual y Reproductiva en Adolescentes, Mujeres y Hombres en tres Municipios del Departamento de Colón*. Evaluación Externa del Proyecto. Manuscrito no publicado. Honduras: MdM.

Médicos del Mundo (2009b). Proyecto: *Promover los Derechos Sexuales y Reproductivos en Adolescentes, Hombres y Mujeres Favoreciendo la Equidad y la Calidad en Programas Educativos y de los Servicios de Salud en los Municipios de Tocoa, Trujillo y Sabá, del Departamento de Colón*. Informe Técnico Correspondiente al Ejercicio Presupuestario 2009. Manuscrito no publicado. Honduras: MdM.

Secretaría de Salud (2005). *Política Nacional de Salud Materno Infantil*. Honduras: Gobierno de Honduras.

## **LAS MUJERES CON DISCAPACIDAD Y SUS MÚLTIPLES DESIGUALDADES: UN COLECTIVO TODAVÍA INVISIBILIZADO EN LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS Y EN LAS AGENCIAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL<sup>48</sup>**

**Pilar González Rams**

*Consultora en Género y Desarrollo*

*Especialista en protección de la niñez*

### **Introducción**

Las mujeres con discapacidad no son un colectivo homogéneo, sino que configuran un grupo muy diverso que experimenta las múltiples desigualdades de diferente manera y desde la diversidad de sus vivencias. Por lo tanto, las mujeres con discapacidad no partirían de una identidad única basada en la “doble discriminación”, fundamentalmente porque otras categorías como por ejemplo, la raza, etnia, orientación sexual, origen nacional o el estrato socioeconómico, por nombrar algunas, configuran identidades múltiples que contribuyen a crear capas de desigualdades que interactúan simultáneamente en una sola persona.

Por otro lado, las mujeres con discapacidad han estado ausentes de las agendas de cooperación internacional en Latinoamérica así como en los marcos políticos y legislativos de los Estados. Dentro de una perspectiva de interseccionalidad política, las estrategias dirigidas para actuar frente a los efectos de las desigualdades, no han contemplado las necesidades específicas de las mujeres con discapacidad, mientras que las políticas diseñadas para la promoción de los derechos de las personas con diversidad funcional tampoco las han representado e incluido.

### **El Concepto de Discapacidad**

Las personas con discapacidad constituyen un grupo de población que ha sido tradicionalmente discriminado de una manera diferente al resto de minorías que también han sufrido o sufren discriminación (mujeres, personas de raza negra, indígenas, inmigrantes, etc.). Los términos limitantes o despectivos utilizados para denominar al conjunto de mujeres y hombres con discapacidad juegan un papel fundamental en el refuerzo de la minusvaloración y por lo tanto, en el mantenimiento de dicha discriminación.

La literatura en torno a la discapacidad es enormemente rica en todo lo relativo a la terminología que ordena, clasifica y también define a las personas que tienen una deficiencia. Hoy en día existe un debate en torno a la definición de discapacidad y definición, así como diversos enfoques de distintos organismos oficiales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de los gobiernos europeos.

Existen muchas palabras ampliamente utilizadas en diferentes ámbitos para denominar a las mujeres y hombres con *discapacidad*. Si nos basamos en nuestra propia experiencia personal, la más utilizada en España es “Minusválido”: plazas de aparcamiento reservados para minusválidos, lavabo para minusválidos, pensiones y calificaciones de minusvalía, etc. Tanto en nuestra televisión como en la radio, como en las calles, estas personas parten de un grupo “menos válido”, o que “valen menos”, que para el caso es lo mismo.

En su último intento, la Organización Mundial de la Salud, promocionó la denominada Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), adoptada durante la 54ª Asamblea Mundial de la Salud, que tuvo lugar en Ginebra (Suiza) entre el 14 y el 22 de mayo de 2001 (OMS, 2001). Este nuevo esquema conceptual es el que se utiliza en el II Plan de Acción para las personas con discapacidad (2003-2007)<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Este artículo está dedicado a Manuel Lobato, uno de los fundadores del Foro de Vida Independiente en España, gran defensor y activista por los derechos humanos de las personas con diversidad funcional y un referente en Europa del Movimiento de Vida Independiente. Te echamos de menos, Manuel.

<sup>49</sup> II Plan de Acción para las personas con discapacidad. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. IMSERSO. Disponible en: [http://www.sidar.org/recur/direc/legis/iipapcd2003\\_2007.pdf](http://www.sidar.org/recur/direc/legis/iipapcd2003_2007.pdf) (consultada el 10/8/2010).

Las definiciones de la OMS son las siguientes:

- Deficiencia: cualquier pérdida o anomalía de una estructura o función anatómica, fisiológica o psicológica. Las deficiencias son resultado del desarrollo de enfermedades, traumatismos o trastornos de cualquier tipo, incluso congénitos o perinatales, pero sólo una parte de las enfermedades se traducen en deficiencias persistentes. En principio, las deficiencias representan trastornos a niveles orgánicos.

- Discapacidad: Cualquier restricción o ausencia de la capacidad funcional para realizar actividades cotidianas en la forma o dentro del margen que se considera normal a un ser humano. Las discapacidades son siempre consecuencia de alguna deficiencia, pero éstas a veces no producen discapacidad, por lo que podríamos decir que hay más deficiencias que discapacidades. Las discapacidades representan trastornos funcionales a nivel de la persona.

- Minusvalía: Desventaja social que experimenta una persona como consecuencia de las deficiencias y discapacidades, lo que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en función de su edad, sexo y otros factores culturales. Las minusvalías implican como condición necesaria pero no suficiente la existencia previa de discapacidades o deficiencias.

Habitualmente las minusvalías presuponen alguna discapacidad pero, excepcionalmente, existen casos de minusvalías que son consecuencias de una deficiencia sin que medie un estado de discapacidad. Por ejemplo, una persona con el rostro desfigurado a raíz de un incendio puede mantener intactas todas sus capacidades pero su deficiencia (de apariencia en este caso) puede dar lugar a problemas reales de relación e inserción social. Además, es preciso que existan circunstancias y barreras específicas que coloquen a esos sujetos en una posición de desventaja con respecto a los grupos sociales de su entorno (dos personas con idéntica discapacidad pueden tener o no una minusvalía). Las minusvalías representan trastornos o problemas a nivel de la inserción en la sociedad.

Hasta aquí hablaríamos de un marco de referencia que se conoce como el *Modelo Médico* de la discapacidad, donde las limitaciones funcionales de una persona (minusvalías)

constituyen la causa última de todas las desventajas experimentadas y en consecuencia, estas desventajas solo pueden rectificarse mediante el tratamiento o la cura (CROW, 1996:229-250).

Según Soledad Arnau (2005a:3-9), el modelo médico, aunque pretenda reflejar la realidad del mundo de la discapacidad de manera neutral, realmente a lo que ha contribuido es a constituirlo en conceptos cargados de prejuicios que atentan directamente contra la integridad moral y física de la persona que tiene una discapacidad y a distorsionar y empobrecer su realidad confinándole a una permanente marginación y exclusión social.

La autora hace referencia a la falta de enfoque de género en la nomenclatura utilizada por este modelo ya que utiliza como genérico el plural masculino “discapacitados” (ciegos, sordos, enfermos mentales...etc.) para nombrar a hombres y mujeres con discapacidad.

Arnau alega que las personas con diversidad funcional han sufrido a lo largo de la historia un proceso de homogenización dentro de sus diferencias como consecuencia directa de la ideología médico-rehabilitadora dominante que ha desembocado en una serie de denominaciones y clasificaciones en función de las enfermedades y donde se deduce que las diferencias de género y sexo no tienen relevancia alguna.

El modelo médico, coexiste con el resultado de ciertos cambios en la mentalidad de personas con discapacidad que se lanzan hacia un nuevo discurso, el de las últimas dos décadas: la discapacidad como resultado de la opresión social (ALLUÉ, 2003), esto sería el *Modelo Social* de la discapacidad.

Desde los años 80, activistas norteamericanos y británicos caminan unidos en un frente común tomando posiciones a favor de un discurso que critica la medicalización y la individualización de la discapacidad. El modelo social planteado sugiere que las personas con deficiencias sensoriales, físicas, cognitivas y mentales son discapacitadas como consecuencia de las desventajas estructurales que se mantienen en una sociedad hecha para y por las personas sanas y capaces (ALLUÉ, 2003:39).

Jenny Morris (1991:10) sintetizaría de esta manera el modelo social “no es la incapacidad de caminar lo que discapacita sino los escalones del edificio”. Con esta posición se da un cambio importantísimo, ya que por primera vez se da voz y voto a las personas con discapacidad. Para Morris, el modelo social de la discapacidad hace hincapié en la opresión social y económica en vez de en las inadaptaciones individuales y las tragedias personales, lo que obliga al reconocimiento de la discapacidad como un problema de derechos civiles. De esta manera, el modelo social crea un nuevo discurso sobre los derechos fundamentando una emergente construcción social de la discapacidad como grupo social y políticamente oprimido frente al anterior discurso de la dependencia y de las necesidades individuales (ALLUÉ, 2003:39).

Para Liz Crow (1996:231) el modelo social traslada el centro de atención de la minusvalía a la discapacidad refiriendo este término a las barreras discapacitantes sociales, ambientales y de actitudes más que a la falta de capacidad. Por tanto, mientras que la minusvalía está constituida por la limitación o limitaciones de carácter funcional que afectan el cuerpo de una persona, la discapacidad es la pérdida o limitación de oportunidades que se deriva de la discriminación directa o indirecta. El cambio social, es decir, la eliminación de las barreras discapacitantes es la solución de las desventajas que experimentamos.

### **Concepto de Diversidad funcional**

Conscientes de que el lenguaje produce, modifica y orienta el pensamiento, ciertos organismos relacionados con el mundo de la discapacidad han intentado acuñar nuevos términos, en busca de una nueva visión social de este grupo.

En este artículo se propone otro término para denominar a las personas con discapacidad. Este término es “diversidad funcional” acuñado por los autores Romañach y Lobato (2005).

El término mujeres y hombres con diversidad funcional se propuso y empezó a utilizar en el Foro de Vida Independiente<sup>50</sup> en enero de 2005. Con este concepto se pretende insertar una nueva terminología no negativa sobre el concepto de discapacidad y al mismo tiempo ésta es propuesta por parte del colectivo de personas con discapacidad. El objetivo es ir más allá y obviar la estrategia social del “desviacionismo”, obtenida de la dicotomía “ellos/as” y “nosotros/as”, para plantear que la diversidad funcional es algo inherente al ser.

Desde el Foro de Vida Independiente se entiende que la diversidad funcional no tiene nada que ver con la enfermedad, la deficiencia, la parálisis, el retraso, etc. Toda esta terminología viene derivada de la tradicional visión del modelo médico de la diversidad funcional, en la que se presenta a la persona diferente como una persona biológicamente imperfecta que hay que rehabilitar y “arreglar” para restaurar unos teóricos patrones de “normalidad” que nunca han existido, que no existen y que en el futuro es poco probable que existan precisamente debido a los avances médicos.

En esta propuesta, Romañach y Lobato (2005) buscan un lugar intermedio que no obvie la realidad. Las mujeres y hombres con diversidad funcional son diferentes, desde el punto de vista biofísico, de la mayor parte de la población. Al tener características diferentes, y dadas las condiciones de entorno generadas por la sociedad, se ven obligadas a realizar las mismas tareas o funciones de una manera diferente, algunas veces a través de terceras personas. Por eso el término “diversidad funcional” se ajusta a una realidad en la que una persona funciona de manera diferente o diversa de la mayoría de la sociedad. Este término considera la diferencia de la persona y la falta de respeto de las mayorías, que en sus procesos constructivos sociales y de entorno, no tiene en cuenta esa diversidad funcional.

<sup>50</sup> El Foro de Vida Independiente es una comunidad virtual contituida en 2001 como un espacio reivindicativo y de debate por los derechos de todas las personas con discapacidad. Se puede encontrar en el siguiente enlace: <http://es.groups.yahoo.com/group/vidaindependiente>

### Las desigualdades de las mujeres con discapacidad

El género y la discapacidad interactúan colocando a las mujeres con diversidad funcional en una posición desigual respecto a los hombres y a las personas sin discapacidad. Por lo tanto sufren un mayor índice de marginación y exclusión social que desemboca en una violación de los derechos humanos más básicos.

Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2000) en España hay unos dos millones de mujeres con alguna discapacidad, que supone un 58% de toda la población con discapacidad. En la Unión Europea, se calcula que existen 37 millones de ciudadanos/as con discapacidad y más de la mitad son mujeres (CRISTOBAL *et al.*, 2002:82). En Latinoamérica, más de un cuarto de la población total se encuentra afectada por situaciones de discapacidad (OPS/OMS, 2002), sin embargo, no existen datos desagregados por sexo. Estas cifras tienden a aumentar por factores como el envejecimiento de la población, los accidentes, mejoras tecnológicas, aumento de la esperanza de vida, etc.

El término mujer con discapacidad o discapacitada es un término muy amplio, que incluye a las mujeres que tienen un considerable deterioro físico, sensorial y/o intelectual, sea visible o no (incluye la diabetes, problemas cardíacos, cáncer de pecho, etc.) que limita su funcionamiento en las actividades de la vida cotidiana (valerse por sí misma, caminar, ver, oír, hablar, aprender, trabajar, realizar tareas manuales, participar en eventos y actividades comunitarias o respirar).

Traducido a grandes rasgos, la desigualdad se refleja a nivel global para las mujeres con diversidad funcional en un mayor índice de analfabetismo; niveles educativos más bajos; menor actividad laboral y puestos de trabajo de menor responsabilidad y menor remunerados; mayor asilamiento social; más baja autoestima; mayor dependencia económica y emocional; mayor posibilidad de sufrir todo tipo de violencia de género; menor desarrollo personal y social; gran desconocimiento de la sexualidad; baja auto imagen corporal y un largo etcétera más de situaciones que reflejan esta desigualdad (ARNAU, 2005a:7).

Harris y Wideman (1998) sugieren que las mujeres con discapacidad, aunque están sometidas a las leyes del patriarcado, son excluidas de sus representaciones y orden simbólico. Su explicación sugiere que la posición de las mujeres con diversidad funcional en la matriz sexo-género es de absoluta negación. Las mujeres con discapacidades, según su análisis, se enfrentan a una doble invisibilidad, ya que ni encajan con el rígido estereotipo del “cuerpo perfecto” ni se les deja ejercer el rol femenino tradicional de la maternidad (CRISTOBAL *et al.*, 2002:57)

Esta doble invisibilización se conoce como “Teoría de la Doble Discriminación”, una teoría de carácter sociológico que pretende dar explicación de lo que implica la combinación de las variables diversidad funcional y género.

Asimismo para Michelle Fine y Adrienne Asch (1988), la causa de la situación de exclusión social de la mujer con discapacidad se debe buscar en ciertos valores masculinos dominantes en las sociedades capitalistas. Consideran que es un sistema de valores andróginos que promueve que los hombres discapacitados intenten aspirar a los roles tradicionales de masculinidad. La mujer discapacitada, al contrario, no tiene tal opción y se le considera económicamente improductiva en sus roles tradicionales de domesticidad (reproducción y tareas del hogar). La mujer discapacitada, frente a esta negación de rol, experimenta su “discapacitación” con relación a sus grupos minoritarios de referencia: los hombres discapacitados y las mujeres no discapacitadas. Esta situación es definida como de doble discriminación, que se ve reflejada en la exclusión social, política y económica de las mujeres con discapacidades (CRISTOBAL *et al.*, 2002:54).

Arnau (2005a) va más allá de esta teoría de la doble discriminación y considera una segunda denominación, la Teoría de la Discriminación Múltiple ya que muchas mujeres con diversidad funcional padecen más de dos discriminaciones ya que también son de otras etnias y culturas, con otras orientaciones sexuales, pobres, mayores, etc. De esta manera queda más explícita la diversidad de mujeres con discapacidad.

Dentro de esta misma línea Lloyd afirma que el problema de las mujeres con discapacidad es “el dilema de la identidad de un individuo que experimenta múltiples desventajas y opresiones” (LLOYD, 1992:208). Respecto a la desigualdad de poderes entre el hombre y la mujer con diversidad funcional, los hombres gozarían de mayor privilegio que las mujeres ya que históricamente el papel otorgado al hombre es el de la independencia y el de productor económico. Tampoco es muy importante que sea agraciado físicamente, así que el hombre con discapacidad contará con la complicidad de su familia para buscarse un trabajo en que ganarse la vida y buscarse una mujer que le solucione las tareas en las que tiene dificultad y contará también con la complicidad de ésta y de prácticas médicas para que consiga ser padre, y a él no se le culpabiliza por no realizar determinadas tareas y en ningún caso se le encargará el cuidado de otra persona (CRISTOBAL *et al.*, 2002:15).

Lois Keith (1996:89) desde su experiencia, relata que ejercer como discapacitada puede convertirse en un proceso agotador, no por su minusvalía (la autora alega sobrellevarla sin problemas) sino por el hecho de tener que pasar una parte significativa de cada día relacionándose con un mundo físico diseñado históricamente para excluirla. No obstante, lo que más le deja exhausta es tener que afrontar las concepciones previas o erróneas de otras personas sobre ella.

Según esta autora, en cualquier grupo de mujeres con discapacidad no pasa mucho tiempo sin que surjan historias relativas a los encuentros molestos y paternalistas que tienen estas personas a diario con taxistas, ascensores, restaurantes, cines o con cualquiera con quien se crucen por la calle. Keith manifiesta que “ejerce de discapacitada durante todo el día” ya que en sus encuentros cotidianos con el mundo lo primero en que se fijan los demás es en su silla de ruedas. Para esta autora, aunque hay muchos tipos y clases de personas con discapacidad y diferentes grados de minusvalía, la silla de ruedas es el símbolo que alude a todas las personas con discapacidad hagan uso de ella o no. Según Keith, si se pidiera a la gente que realizase una de esas encuestas que se basan en asociaciones rápidas de palabras y se les pregunta por “silla de ruedas” la lista de palabras resultantes sería “anciano, enfermo, dependiente, ayuda, necesidad, confinado, condenado, triste, solitario e incluso manta de cuadros y zapatillas de paño (KEITH 1996:96).

García de la Cruz y Zarco, haciendo referencia a las mujeres con lesión medular señalan que cuando estas personas van en silla de ruedas, son víctimas de un sesgo de confirmación de la primera impresión que lleva a suponer a la mayoría de nosotras/os que como van en silla de ruedas y no pueden levantarse, tampoco pueden trabajar, viajar, enamorarse, reírse, ser expertos en cualquier cosa o embarazarse (GARCIA DE LA CRUZ Y ZARCO, 2003:20).

Esta imagen auto negativa es uno de los factores que incrementa el riesgo a ser víctima de violencia y abuso sexual. Las mujeres con discapacidad tienen más probabilidades de sufrir acoso sexual que las mujeres sin discapacidad incluso hasta tres veces más (CRISTOBAL *et al.*, 2002:84). Algunas veces el agresor intenta convencer a la mujer con discapacidad de que le está haciendo un favor puesto que ningún hombre mantendrá relaciones sexuales con ella.

Otro de los factores clave que favorece la agresión es la vulnerabilidad de las mujeres con discapacidad, ya que por sus características físicas, sensoriales o mentales son objetos fáciles que opondrán escasa o nula respuesta de defensa. Por otro lado, mientras que en el caso de mujeres sin discapacidad, el agresor suele ser mayoritariamente algún miembro de la familia, en el caso de mujeres con diversidad funcional y teniendo en cuenta que un relevante número vive en instituciones, los agresores suelen ser personas encargadas de algún servicio de apoyo: doctores, fisioterapeutas, conductores de transporte especial, etc.

Respecto al plano laboral, las mujeres con discapacidad en toda la Unión Europea tienen el índice más alto de desempleo y a menudo carecen de educación y de formación adicional, así, proporciones mayores de mujeres con discapacidad ocupan trabajos remunerados de baja calificación que proporciones de hombres discapacitados y mujeres sin discapacidad.

Según Iglesias (IGLESIAS *et al.*, 1997:6-57) en muchas sociedades se entiende que la mujer no necesita formación, si a eso le añadimos el que tenga una discapacidad, el estímulo que reciben por parte de su familia para que accedan al sistema educativo es prácticamente inexistente,



de esta manera, el índice de analfabetismo es superior al de los hombres con discapacidad.

Dentro del feminismo se denuncia la existencia de un “techo de cristal” que excluye sistemáticamente a la mujer de posiciones políticas relevantes en cualquier institución como podrían ser las de directivas o líderes políticas. Esta denuncia resulta un problema poco relevante para la mujer discapacitada, ya que la mayoría de las mujeres con diversidad funcional se encuentran en posiciones de “suelo pegajoso”, es decir, en situaciones de bajos salarios, reducidas al ámbito doméstico y desempleadas.

Según Arnau (2005b:11), las mujeres con diversidad funcional no sólo tienen dificultad para ascender y traspasar el techo de cristal<sup>51</sup> sino que dentro del propio movimiento asociativo de “discapacidad” encuentran enormes dificultades a la hora de desplazarse horizontalmente cada vez que intentan acercarse a las propias mujeres así como a otros grupos minoritarios (mujeres de otras etnias, con otras orientaciones sexuales, etc.), así, se topa con lo que denomina “las paredes de cristal”.

En cuanto al área de salud y mujeres con discapacidad, es obvio que la crítica del modelo social a la medicalización de la discapacidad tampoco ha llegado a identificar la problemática de las mujeres en su especificidad, entre otros motivos porque no ha considerado la integración de una perspectiva de género.

Según Lloyd (1992), el poder que tiene el médico en la toma de decisiones importantes en la vida de las personas con discapacidad se ve exagerado en el caso de las mujeres, ya que las jerarquías que operan en medicina son dominadas por hombres no discapacitados convirtiéndose éstas en pacientes sumisas y vulnerables.

Por otro lado, las mujeres con discapacidad se enfrentan muy a menudo y en muchos países de la Unión Europea a la esterilización forzada o a abortos sin su consentimiento, especialmente las mujeres con una dificultad en el

aprendizaje. Además, el mundo médico niega el derecho de las mujeres con discapacidad a la concepción y cuando no, se les somete a controles ginecológicos forzosos para controlar su maternidad.

### **El concepto de Interseccionalidad**

La Interseccionalidad es una herramienta teórica y práctica que ayuda a representar cómo ocurre la convergencia de las múltiples discriminaciones en las vidas individuales y colectivas, principalmente en las vidas de las mujeres. Se construye a partir de encuentros, cruces e intersecciones sociales / culturales / económicas / religiosas / lingüísticas / étnicas; considera la totalidad social, el contexto personal y todas las variables que configuran lo micro y lo macro social y muestra una amplia gama de situaciones vividas en primera persona (MUNÉVAR, 2005)

Según Raquel Platero (2005), en el contexto español y observando los términos políticos, la interseccionalidad se trasladaría a los términos “discriminaciones múltiples” o “desigualdades múltiples” Aunque existe un interés en abordar la desigualdad múltiple, el término interseccionalidad ha sido poco utilizado.

Para Munévar (2005), el término surgió inicialmente como un argumento de la teoría crítica sobre la raza adoptada por las feministas del tercer mundo preocupadas por la visibilización de las discriminaciones múltiples e interseccionales sufridas por mujeres indígenas, mujeres de color, mujeres raciales, es decir, por las mujeres diversas y la diversidad de mujeres. Aunque haya mantenido esa potencia, durante los últimos años, más feministas, muchas académicas y algunos académicos, defensoras y defensores de los derechos de las mujeres, la han utilizado para analizar identidades múltiples y múltiples discriminaciones encarnadas en cuerpos de mujeres.

Por lo tanto, como fundamento analítico, la interseccionalidad ha sido incorporada en la investigación social y política para destacar la interacción simultánea de múltiples diferencias

---

<sup>51</sup> Dentro del Plan Integral de Acción para las Mujeres con Discapacidad (2005-2008) de la Comisión de la Mujer del CERMI Estatal se analiza el tema de participación y Liderazgo en las 14 organizaciones de personas con diversidad funcional de España más representativas y se extrae como conclusión que el promedio de la participación femenina es de tan sólo un 26,62% mientras que la de la masculina es de un 73,38%.

humanas según género, raza/etnia, clase, religión, orientación sexual, edad, capacidad, ciudadanía, identidad nacional, contexto geopolítico o condiciones de salud.

Según Gómez (2003) esta discusión no es nueva. Ya en los círculos feministas de mujeres afro en los 70, Ángela Davis, planteó la naturaleza transversal de la clase, el sexo y la raza al desafiar el dominio de las mujeres blancas de clase media, en el Movimiento Social de Mujeres de la época. Y en Europa, las feministas socialistas desarrollaron teorías sobre las conexiones entre racismo, sexismo y privilegio de clase en sus estudios sobre “mujeres y trabajo”.

No obstante, según, Verloo (2005), el término de interseccionalidad fue introducido por Kimberly Crenshaw como vía de escape de las políticas identitarias, para “denotar las formas variadas en las que la raza y el género interactúan para dar forma a las dimensiones múltiples de las experiencias laborales de las mujeres negras” (CRENSHAW, 1989:139-167).

Crenshaw, abogada afroamericana, presenta la interseccionalidad como una forma de articular la interacción entre racismo y patriarcado, y para describir la ubicación de mujeres de color tanto dentro de sistemas traslapados de subordinación y en los márgenes del feminismo y del anti-racismo.

Por otro lado, Crenshaw (1989:139-167) distingue entre interseccionalidad estructural y política. La primera haría referencia a que las desigualdades y sus intersecciones son relevantes en las experiencias de las personas de una sociedad. Así, esta interseccionalidad contempla la forma en que los sistemas discriminatorios de raza, sexo, origen nacional, o étnico, edad, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, religión, condición socioeconómica u otro status contribuyen a crear capas de desigualdad interactuando simultáneamente, de manera que en una sola persona se conjugan múltiples identidades que dependiendo del contexto pueden operar como sistemas de opresión o privilegio.

La interseccionalidad política, muestra como estas desigualdades y sus intersecciones son relevantes para

las estrategias políticas. Aquí las diferencias políticas serían las más relevantes ya que las estrategias en un eje de desigualdad no son neutrales con respecto a otros ejes. Así, intervenciones que abordan la discriminación de género por un lado, o el racismo por el otro, pero que no toman en cuenta la realidad de las personas afectadas por un conjunto de múltiples discriminaciones, difícilmente pueden dar lugar a respuestas integrales.

En este sentido, nos preguntaríamos cuestiones tales como ¿Cuándo y cómo está el feminismo marginando a las minorías étnicas o a las mujeres con discapacidad? ¿Cómo y cuándo las políticas de igualdad de género o sobre el racismo están marginando a las mujeres? ¿Cómo y cuando las políticas de igualdad están marginando a las lesbianas? (VERLOO, 2005:6).

Para terminar con este concepto y haciendo referencia a Alison Symington, según esta autora no deberíamos entender el paradigma de la interseccionalidad como una ecuación de sumas y restas, más bien consiste en la confluencia de factores que se potencian al experimentar racismo, sexismo, xenofobia, restricciones por condición de migrante u origen nacional o cualquier otra forma de exclusión o restricción. Las múltiples formas de discriminación que somos capaces de imaginar son todas dimensiones distintas de lo mismo, de nuestra forma de mirar y de entender la realidad (SYMINGTON, 2004).

En definitiva, la interseccionalidad sería una forma de retornar al punto de partida, el de las otredades reales que exigen respuestas políticas, tras acrecentar los debates sobre la heterogeneidad social frente a diferencias humanas.

Pero ¿Qué sucede cuando tenemos en cuenta que las personas con discapacidad viven además de forma simultánea otras desigualdades estructurales?

### **Mujeres, Discapacidad e Interseccionalidad**

Cuando observamos la interseccionalidad con respecto a la discapacidad y otras desigualdades estructurales como

pueden ser el sexo, el género, la raza, la clase social, la orientación sexual o la edad, el resultado puede tener implicaciones importantes en las identidades personales y ser significativos en las experiencias de las personas con discapacidad. Como afirma Tom Shakespeare:

“Elementos como clase, género, raza y sexualidad introducen diferencias a considerar. Por ejemplo, habrá diferencias, debidas a la edad de aparición, entre personas con deficiencias congénitas, personas con deficiencias adquiridas y personas con deficiencias debidas al envejecimiento” (SHAKESPEARE, 2000:159-166).

Ayesha Vernon (1996:65-86), entrevistando a mujeres con discapacidad y negras o de otras minorías étnicas descubrió que estas mujeres experimentan gran cantidad de obstáculos derivados de la combinación de la segregación por la discapacidad, el racismo y el sexismo, tales como un desigual acceso a la educación o a un trabajo digno. Y aunque algunas mujeres notaban que en algunos momentos y en determinados lugares la raza, la discapacidad o el género determinaban su experiencia, esto ocurría en singular, en plural y en combinación y lo que cuenta al final del día es la totalidad.

Vernon (1996) basándose en su experiencia personal como mujer con discapacidad y negra, relata que en materia de empleo ha padecido la discriminación por la discapacidad, el racismo y el sexismo ya que cuando trabajó en una organización benéfica para personas discapacitadas sufrió el racismo de su supervisora blanca y cuando trabajó en una organización negra encargada de promover las relaciones raciales, descubrió que su discapacidad la separaba de los demás compañeros negros.

Así, esta autora, manifiesta que hasta que las personas negras que luchan contra el racismo, las mujeres que luchan contra el sexismo y las personas discapacitadas que luchan contra la segregación a causa de las discapacidades no se percatan plenamente de sus propios prejuicios contra otros grupos minoritarios oprimidos, estarán haciendo oídos sordos a una parte significativa de las experiencias de hombres y mujeres de raza negra y con discapacidades y no conseguirán dar

muchos pasos en pro de sus propias causas porque en la medida en que estemos divididos/as y luchemos sólo en beneficio de nuestros intereses exclusivos, seguiremos estando oprimidos.

Morris indica que a la hora de contemplar las vidas de las personas con discapacidad, no tiene ninguna utilidad plantear la cuestión de si el determinante más importante de la experiencia es “el género o la discapacidad” o “la raza o la sexualidad”, ya que sus experiencias no están fragmentadas en categorías analíticas (MORRIS, 1991:19).

Soledad Arnau manifiesta que debemos hablar de “las mujeres desde sus respectivos contextos”. Así, el discurso de la mujer no debería restringirse a: mujer joven, blanca, sana, occidental, de clase media...ya que no hay un sólo “tipo de mujer”. Sin embargo, a pesar de que este discurso es consciente de este peligro, aún no recoge con suficiente fuerza la realidad y especificidades de las mujeres con discapacidad (ARNAU, 2005b).

Es obvio que la interseccionalidad de género y discapacidad genera tanto formas exclusivas de resistencia y organización, como un riesgo a determinadas discriminaciones. De hecho, la vulnerabilidad de las mujeres con discapacidad a la violencia de género es un área interseccional de gran interés (PLATERO, 2002:14-15).

Por lo tanto, podemos concluir este apartado afirmando que es necesario contextualizar la posición económica, política y social de las mujeres con diversidad funcional dentro de la cultura de la discapacidad en un intento de romper su imposición de categorías monolíticas. Al mismo tiempo, tratar los procesos de discapacitación y de discriminación sexista de las mujeres con discapacidad desde y para las mismas mujeres.

### **La discapacidad en Latinoamérica**

Las personas con discapacidad en Latinoamérica han sido durante mucho tiempo, un grupo invisibilizado y postergado, y es evidente que el Estado no ha jugado su papel de garante de derechos con este colectivo, ya que la mayoría de los

proveedores de servicios de atención y rehabilitación son privados. Hay que destacar también que en la mayoría de las sociedades latinoamericanas todavía está instalado el modelo médico sin indicios de que se produzca la transición al modelo social de la discapacidad, predominando un tinte de excesivo asistencialismo.

Un ejemplo es que desde 1984 se instituyó en muchos países el “Día de Solidaridad con el Limitado” durante el último viernes de abril de cada año. Por otro lado, las asociaciones de personas con diversidad funcional son escasas y los movimientos que abogan por los derechos de las personas con discapacidad brillan por su ausencia.

La falta de estadísticas y registros sobre discapacidad en Latinoamérica constituye uno de los grandes obstáculos que impiden visibilizar la magnitud del problema. Se estima que las personas con discapacidad representan, al menos, el 10 por ciento del total de la población mundial, lo que significa, según la población actual del planeta, unos 613 millones de personas. Las personas con discapacidad viven mayoritariamente en zonas pobres o poco desarrolladas, por lo que la mayoría no tiene acceso a servicios de rehabilitación, ni educativos, ni mucho menos a servicios de carácter personal, como asistencia personal o servicios de provisión de ayudas técnicas individuales (SAMANIEGO DE GARCIA, 2006).

Así, los países menos desarrollados carecen, no sólo de servicios tradicionales de rehabilitación, sino también de profesionales o de sistemas de apoyo mutuo entre las personas con discapacidad. Se estima que sólo 2 millones de personas en el año 1998 recibieron en estos países entrenamiento funcional para la rehabilitación, educación especial y preparación para un empleo. La relación familiar en este entorno a menudo se rompe y aquéllos que consiguen un centro residencial donde vivir no tienen posibilidad de salir de allí, perdiendo todo contacto con la comunidad (HELANDER, 1999:50-51).

Además, las condiciones laborales y sociales de la pobreza son causa de nuevas discapacidades, estableciéndose un círculo vicioso de la discapacidad en estos países,

que conlleva serias consecuencias de abandono para estas personas, maltrato, abuso, etc. La violencia, la contaminación ambiental, la falta de seguridad en el trabajo, los partos en condiciones inseguras y la escasez de servicios sanitarios, están entre las causas que alimentan este círculo de la discapacidad.

En Latinoamérica “probablemente más de un cuarto de la población total se encuentra afectada directa o indirectamente por situaciones de discapacidad” (OPS/OMS, 2002), lo que significa al menos 50 millones de personas, de las cuales, cerca del 82% vive bajo el umbral de la pobreza que afecta no sólo a la persona sino a la familia (Banco Mundial, 2004). Si consideramos un promedio de tres personas por familia hablaríamos de unos 150 millones de personas en situación de pobreza endémica en la región.

Este panorama es infinitamente más grave en el caso de las mujeres y niñas con discapacidad, en quien convergen otros componentes para agravar la situación: pobreza, etnia, analfabetismo, lugar de residencia (rural); y, en ocasiones, el rol de madre cuidadora que debe asumir conjuntamente con el de jefa de hogar -por abandono o migración de la pareja- situación que la entrapa en la imposibilidad de generar recursos. Así, el círculo vicioso de la pobreza se torna cada vez más restrictivo.

En cuanto al marco político, si analizamos varios planes/leyes en Latinoamérica sobre promoción de igualdad de género y/o la prevención de la violencia contra la mujer, estas legislaciones no contemplan las necesidades específicas de las mujeres con discapacidad. Por otro lado, el marco legislativo nacional para la promoción de los derechos de las personas con discapacidad, además de no ser eficaz por todas las limitaciones que existen en la aplicación del mismo, INVISIBILIZA por completo a las mujeres con diversidad funcional.

Si escogemos por ejemplo el marco legal de Honduras, la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (LIOM), aprobada por el Poder Legislativo el 11 de abril del año 2000, constituye sin duda un marco jurídico para el avance de políticas públicas a favor de la equidad de género en Honduras, ya que representa una síntesis esencial de los

principios antidiscriminatorios de género que cumplen una función de referencia en la legislación hondureña. Sin embargo, las soluciones propuestas por la ley tienen como base el modelo de familia tradicional donde supuestamente se insertarían todas las mujeres hondureñas sin excepción alguna, discriminándose por tanto a las mujeres que no elijan esta opción en sus vidas.

Igualmente, el perfil de mujer discriminada en la LIOM es una mujer heterosexual, que ejercerá su función reproductiva en alguna fase de su vida, que puede pertenecer a determinadas etnias y religiones, que vive en el área rural o urbana, de cualquier tipo de estrato socioeconómico PERO que indiscutiblemente es HETEROSEXUAL y NO TIENE NINGUNA DISCAPACIDAD. Con lo cual en esta ley se están invisibilizando y por tanto discriminando a las mujeres con orientaciones sexuales diferentes al grupo normativo y a las mujeres con diversidad funcional.

Por otro lado, la “Política Nacional para la Prevención de la Discapacidad, Atención y Rehabilitación Integral de las Personas con Discapacidad” aprobada en Honduras en el año 2004 homogeneiza al colectivo de personas con discapacidad resaltando como perfil estándar al hombre hondureño heterosexual y cabeza de familia (INE, 2002).

Y finalmente nos preguntamos, ¿qué están haciendo las agencias de cooperación multilateral para visibilizar los derechos de las mujeres y niñas con discapacidad en Latinoamérica paliando así la larga y duradera discriminación que sufre este colectivo en el continente?

El Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM, ahora denominado ONU MUJERES) ratifica que hasta 1995, cuando se celebró en Nairobi la Conferencia Mundial sobre la Mujer, las mujeres con discapacidad habían sido invisibles dentro de las políticas de derechos humanos. Así, en la Recomendación General N° 18 de la Convención sobre Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (1979), aunque el Tratado no las menciona, la Comisión aclara que “Si los Estados no mencionan específicamente a las mujeres con discapacidad en sus informes, entonces los cuerpos de supervisión tampoco preguntarán por ellas”.

Sin embargo, son escasas las agencias que visibilizan los derechos de las mujeres y niñas con discapacidad en sus planes estratégicos y en los programas implementados en la región. Por ejemplo el plan estratégico de UNIFEM (2008-2011) y la política de género del Programa de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (PNUD), mencionan a las personas con discapacidad como una de las categorías de exclusión junto a jóvenes e indígenas en su afán por promulgar los derechos humanos en la región, no obstante, no mencionan a las mujeres con discapacidad en sus marcos normativos y aunque trabajan con otras minorías excluidas en la región, tales como mujeres indígenas y afrodescendientes, no cuenta con ningún programa enfocado a la promoción de los derechos del colectivo de personas con discapacidad. Por último el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) contempla la discapacidad en su Plan Estratégico de Medio Término (MTSP 2006-13) en materia de inmunización en el área de supervivencia infantil y desarrollo, cuenta también con programas específicos para indígenas y afrodescendientes contemplando la discapacidad como eje transversal al igual que otras categorías de discriminación (edad, área geográfica, clase, etc.) y además posee una unidad exclusiva de “poblaciones excluidas” en su oficina regional para Latinoamérica y el Caribe. Sin embargo, tampoco implementa acciones específicas dirigidas a niñas y mujeres con diversidad funcional, sino que lo trata como eje transversal de toda su programación. A este respecto, decir que hay que tener especial cuidado cuando intentamos visibilizar ciertas categorías de exclusión como el género, raza, etnia y la discapacidad como ejes transversales, ya que la práctica evidencia que los mismos suelen disolverse a lo largo del ciclo de programas si no hay mecanismos claros de monitoreo sobre las mismas.

En materia de convenciones y protocolos internacionales de Naciones Unidas, hay que destacar la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006, concebida como un instrumento de derechos humanos con una dimensión explícita de desarrollo social. En ella se adopta una amplia clasificación de las personas con discapacidad y se reafirma que todas las personas con todos los tipos de discapacidad deben poder gozar de todos los derechos

humanos y libertades fundamentales. La Convención adopta un doble enfoque a la hora de proteger la situación de las mujeres y niñas con discapacidad. Por un lado, les dedica un artículo específico -para dar visibilidad-, y por otro, adopta una perspectiva de transversalidad a lo largo de toda la Convención. En lo que respecta a la mujeres, se establece una protección específica, a través de la cual se reconoce que las mujeres y las niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y que, a ese respecto, se deben adoptar medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales (Art. 6).

Esta convención, que entró en vigor el 3 de mayo de 2008, está ratificada por todos los países de Latinoamérica a excepción de Colombia. Sin embargo no se han registrado todavía informes de Estado sobre la situación de las personas con discapacidad presentados al Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ya que las ratificaciones de los países en Latinoamérica son muy recientes y hasta los dos años siguientes de la ratificación los Estados Parte no comienzan a elaborar sus informes.

Por otro lado, en el preámbulo de la Convención, reconoce la importancia de la Cooperación Internacional para mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad en todos los países, en particular en los países en desarrollo y hace un llamamiento expreso a todos los países respecto a la Cooperación Internacional dedicándoles el Art. 32 que se resume en: 1) la Obligación de incluir a las personas con discapacidad como un elemento transversal en toda cooperación internacional y las acciones de emergencia y humanitarias, 2) la financiación de programas y proyectos específicamente dirigidos a las personas con discapacidad, especialmente aquellas enfocadas a la formación e instalación de capacidades.

Esperemos que la existencia de una Convención específica, aliente a que los órganos supervisores de derechos humanos existentes le den importancia a los temas de discapacidad, al revisar el cumplimiento de los gobiernos con otras convenciones principales de derechos humanos. Asimismo, esperamos también que incite a otros organismos

vinculados al sistema de las Naciones Unidas (tales como UNICEF, UNIFEM, PAHO/WHO, UNESCO y OIT entre otros) a prestar atención a los asuntos de discapacidad en su respectiva labor.

### **Conclusiones**

Es necesario analizar las múltiples desigualdades que experimentan las mujeres y niñas con discapacidad, así como sus intersecciones desde la diversidad de las vivencias de las propias mujeres. De esta manera, evitaremos caer en un discurso homogeneizado, que impone categorías monolíticas, y que a su vez devalúa y estereotipa todavía más la imagen negativa que aún se mantiene de forma generalizada sobre el “colectivo” de mujeres con discapacidad.

La interseccionalidad puede ser el mecanismo para confrontar las discriminaciones, transformar o construir nuevos lenguajes libres de dominación y configurar en definitiva, una meta política de convivencia donde se admitan las diferencias, pero no se toleren las desigualdades, comprendiéndose así nuevas categorías de análisis en torno al cuerpo habitado.

Para abordar la interseccionalidad política es necesario incorporar una perspectiva de la diversidad que englobe las desigualdades múltiples, en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas. Para ello, como se ha reflejado en este artículo, al experimentarse las desigualdades de manera diversa y al no ser éstas independientes, la elaboración y diseño de las políticas y acciones han de partir de las demandas reales de los diferentes grupos que representen los diferentes ejes de la desigualdad, de manera que posibiliten la identificación distintas situaciones dentro de un grupo poblacional específico.

Las agencias de cooperación internacional poseen un rol fundamental en la promoción de los derechos de las personas con discapacidad así como en la abogacía a los gobiernos para que éstos garanticen el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la Convención. Igualmente, no basta con incluir a las personas con diversidad funcional como una de las categorías de

exclusión y haciendo referencia al principio de la no discriminación. Las agencias de cooperación internacional han de contar con programas específicos enfocados a las necesidades específicas de las mujeres y niñas con diversidad funcional al mismo tiempo que deben promover mecanismos claros de rendición de cuentas a la hora de transversalizar la discapacidad en los programas de desarrollo.

## Bibliografía

Allué, M. (2003). *Discapitados: La reivindicación de la igualdad en la diferencia*. Barcelona: Bellaterra.

Arnau, S. (2005a). *La perspectiva de la Vida Independiente en las políticas de género y discapacidad*. Materiales para confeccionar un Plan de Acción en materia de Mujer con Discapacidad. Madrid: Comisión de Mujer del CERMI Estatal.

Arnau, S. (2005b, octubre 5-6). El Feminismo desde Otras Voces. Seminario: *Las Mujeres con Discapacidad: A la búsqueda de la Igualdad*. Madrid: Coordinadora Española de Apoyo al Lobby Europeo de Mujeres (CELEM).

Banco Mundial (2004). *Discapacidad y Desarrollo Inclusivo en América Latina y El Caribe*. Washington: Banco Mundial. [On line]. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTDISABILITY/0,,contentMDK:20286156~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282699,00.html> (agosto de 2010).

Crenshaw, K. (1989). *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*. Chicago: University of Chicago Legal Forum.

Cristobal, V. et al. (2002). *Indicadores de Exclusión de la Mujer con Discapacidad*. Barcelona: Associació Dones No Èstandards en colaboración con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Universitat Autònoma de Barcelona. [On line]. Disponible en: <http://sid.usal.es/libros/discapacidad/6417/8-1/indicadores-de-exclusion-social-de-mujer-con-discapacidad.aspx/> (agosto de 2010).

Crow, L. (1996). Nuestra vida en su totalidad: renovación del modelo social de discapacidad. En J. Morris (Ed.), *Encuentros con desconocidas: feminismo y discapacidad*. Madrid: Narcea.

Fine, M. y Asch, A. (1988). *Women with disabilities. Essays in Psychology, Culture and Politics*. Philadelphia: Temple University Press.

García de la Cruz, J. y Zarco, J. (2003). *El espejo social de la mujer con gran discapacidad*. Madrid: Fundamentos.

Gómez, F. (2003). *La interseccionalidad en la discriminación*. Red de Educación Popular entre Mujeres de América Latina y el Caribe. [On line]. Disponible en: [http://www.gloobal.info/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=26&opcion=descripcion#ficha\\_gloobal/](http://www.gloobal.info/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=26&opcion=descripcion#ficha_gloobal/) (agosto de 2010).

Harris, A. y Wideman, D. (1988). The Construction of Gender and Disability in Early Attachment. En M. Fine y A. Asch (Eds.), *Women with Disabilities: Essays in Psychology, Culture and Politics*. Philadelphia: Temple University Press.

Helander, E. (1999). *Prejudice and Dignity. An introduction to Community-Based Rehabilitation*. Second Edition. New York: United Nations Development Programme.

Iglesias, M. et al. (1997). *Violencia y la Mujer con Discapacidad*. Proyecto METIS, iniciativa DAPHNE de la Unión Europea. Asociación Iniciativas y Estudios Sociales. [On line]. Disponible en: <http://www.asoc-ies.org/> (agosto de 2010).

INE (2000). *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y estado de Salud*. Madrid: Subdirección General de Difusión Estadística e Instituto Nacional de Estadística (INE). [On line]. Disponible en: <http://www.ine.es/> (agosto de 2010).

INE (2002). *La Discapacidad en Honduras: Análisis de los Resultados de la XXVI Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples*. Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras. [On line]. Disponible en: <http://www.ine-hn.org/> (agosto de 2010).

- Keith, L. (1996). Encuentros con personas extrañas: reacciones ante las mujeres discapacitadas. En J. Morris (Ed.), *Encuentros con desconocidas: feminismo y discapacidad*. Madrid: Narcea.
- Lloyd, M. (1992). Does She Boil Egg? Towards a Feminist Model of Disability. *Disability, Handicap & Society*. Vol. 7, 3.
- Morris, J. (1991). *Pride against prejudice*. London: The Women's Press.
- Munévar, D. I. (2005). *Interseccionalidad: una alternativa para vivir en la diversidad*. Red de Educación Popular entre Mujeres de América Latina y el Caribe. [On line]. Disponible en: [http://www.gloobal.info/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=1364&opcion=documento#ficha\\_gloobal](http://www.gloobal.info/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=1364&opcion=documento#ficha_gloobal) (julio de 2010).
- OPS/OMS (2002). *La salud de las Américas* (Vol. I). Washington: OPS/OMS.
- OMS(2001). *Clasificación Internacional del Funcionamiento, las Discapacidades y la Salud*. Ginebra: OMS.
- Platero, R. (2005, diciembre 8-10). ¿Queremos las lesbianas ser mujeres? Retos del movimiento lésbico frente a los discursos del Feminismo de Estado y la representación de las sexualidades no normativas. En *II Congreso de Lesbianas de la FELGT*. Valencia.
- Platero, R. (2002). Mujeres discapacitadas y malos tratos. *Perfiles*. 180, 14-15.
- Romañach, J. y Lobato, M. (2005, agosto). *Diversidad funcional: nuevo término para la lucha por la dignidad en la diversidad del ser humano*. Foro de Vida Independiente. [On line]. Disponible en: <http://www.centrodocumentaciondown.com/uploads/documentos/1dcb1a899435d2b2806acdf5dbcf17aa941abd8d.pdf> (agosto de 2010).
- Samaniego de García, P. (2006). *Aproximación a la realidad de las personas con discapacidad en Latinoamérica*. Madrid: Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Shakespeare, T. (2000). *Disabled Sexuality: Towards rights and recognition*. New York: Springer.
- Symington, A. (2004, febrero). *Intersectionality: A Tool for Gender and Economic Justice. Women's Rights and Economic Change*. Association for Women's Rights in Development (AWID). [On line]. Disponible en: <http://www.awid.org/> (julio de 2010).
- Verloo, M. (2005, agosto). Fijándonos en las desigualdades múltiples y sus intersecciones: un análisis de cómo se aborda en Europa. En Seminario: *El logro de la Igualdad*. Santander: Universidad Internacional Menéndez Pelayo.
- Vernon, A. (1996). Experiencias de mujeres discapacitadas de raza negra y de minorías étnicas. En J. Morris (Ed.), *Encuentros con desconocidas: feminismo y discapacidad* (pp.65- 86). Madrid: Narcea.





### **BLOQUE 3**

#### **EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: AVANCES Y CAMBIOS FRENTE A VIEJOS DESAFÍOS INSTITUCIONALES<sup>52</sup>**

**Raquel Tomás Pérez**

*Consultora de Cooperación y Género en Desarrollo*

##### **Introducción**

En el año 2005, el Gobierno Socialista inicia una fase de reformas en la política española de cooperación al desarrollo, que para el enfoque de género, supone: adquirir un doble protagonismo al incorporarlo como prioridad sectorial y horizontal en el II y posteriormente, III Plan Director de la Cooperación Española; contar con un instrumento como la Estrategia de Género en Desarrollo y el primer Plan de Actuación de Género en Desarrollo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); aumentar notablemente la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) destinada al sector de género; contemplar líneas estratégicas de trabajo que favorecen el pleno ejercicio de los Derechos Humanos y la ciudadanía de las mujeres; incrementar el apoyo y el número de socios internacionales con mandato específico o programas relevantes en igualdad de género; ampliar el tipo de instrumentos destinados al sector; y realizar reformas a nivel estructural que favorecen la institucionalización del enfoque de género en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Todo ello, en coherencia con las políticas de igualdad impulsadas por el Gobierno y en respuesta a los compromisos adquiridos por España en las principales Conferencias y Convenciones Internacionales sobre género y sobre desarrollo, como la Convención para la Eliminación de todas la Formas de Discriminación contra las Mujeres (1979), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994), la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres (1995), la Cumbre de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000), los Foros

de Alto Nivel sobre eficacia de la ayuda al desarrollo de París (2005) y Accra (2008), entre otros.

En el marco de estos cambios se produce, además, la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), que en el 2007, con un nuevo Estatuto, se convierte en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con el fin de adaptarse a la ley 28/2006 de las agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Esto, que sin duda supone la llegada de importantes cambios a nivel estructural y de gestión, unido a que la AECID, como actor clave del sistema de cooperación español, juega un papel fundamental en la creación de oportunidades para las mujeres de los países en vías de desarrollo, en la promoción de sus derechos humanos y, por tanto, en contribuir a crear sociedades más justas e igualitarias, supone una oportunidad para que el enfoque de género se institucionalice y se integre definitivamente en el quehacer de la agencia. Partiendo de esta realidad, el presente documento pretende, en una primera parte, señalar los grandes cambios alcanzados en el período 2005-2010, por la Cooperación Española en relación al enfoque de género. En una segunda parte, después de mostrar una visión de conjunto sobre los avances realizados, el documento se centra en analizar tres aspectos críticos que podrían condicionar la integración de la perspectiva de género en la AECID: 1) el mandato político y el compromiso financiero, 2) la cultura institucional y 3) la estructura organizativa y otros aspectos claves de la organización interna. Para llevar a cabo tal análisis, en cada punto se realiza una breve descripción de la situación de los mismos en la institución.

Es difícil no concluir que, desde el 2005, la integración del enfoque de género ha experimentado avances únicos en el recorrido de la cooperación española, se podrían ver limitados por los factores ya señalados y por ello, el documento ofrece, en el último apartado, algunas propuestas que permitirían mejorar y consolidar la integración del enfoque de género en la estructura y práctica institucional de la AECID.

<sup>52</sup> Este artículo fue elaborado a finales del año 2010 por lo que algunos datos pueden no ajustarse a la realidad actual debido a los múltiples cambios que se están dando en las políticas de cooperación española. No obstante, es interesante analizar algunos avances y retos que siguen hoy en día vigentes.

## I. Transformación del enfoque de género de la Cooperación Española

### *Prioridad política reflejada en documentos estratégicos y operativos*

La política de la Cooperación Española (CE) para el desarrollo inicia una etapa de cambio para favorecer el empoderamiento de las mujeres en la lucha contra la pobreza, dando un salto cualitativo al incorporar por primera vez el Enfoque de Género en Desarrollo (GED) con un carácter de doble prioridad: como prioridad horizontal y como sector específico, en el II Plan Director 2005-2008. Posteriormente, estas prioridades se consolidan con la elaboración de la Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española (2007) y se reafirman en el III Plan Director 2009-2012. Dichos cambios son resultado del compromiso del actual Gobierno de España con la igualdad de género, tal y como quedó reflejado en la aprobación de la Ley 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (LOIEM) y en el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2008-2011 (MTAS, 2008), que cuenta con un eje específico en relación a la política exterior y la cooperación al desarrollo.

Por otra parte, este salto cualitativo en los documentos estratégicos responde también al proceso de transformación llevado a cabo por la Cooperación Española en los últimos años, que busca garantizar una mayor calidad y eficacia de la ayuda acorde con los planteamientos y principios de la Declaración de París (2005).

En el marco de ese proceso de adaptación, la Cooperación Española ha diseñado documentos estratégicos geográficos, como las Estrategia País (DEP) y los Planes de Actuación Especial (PAE) y documentos estratégicos sectoriales, como la ya mencionada Estrategia de Género en Desarrollo. Resultando destacable que, en términos generales, tanto en dichos documentos estratégicos como en las Comisiones Mixtas, que son los acuerdos bilaterales de cooperación y constituyen el referente legal de las actividades planificadas en el periodo temporal definido, se contempla la prioridad de género, ya sea de manera sectorial, horizontal o ambas.

La apuesta de continuar en este camino hacia la eficacia y la calidad de la ayuda, supone para la Cooperación Española continuar mejorando sus procesos de planificación y programación. Consecuentemente, durante el año 2010, la Cooperación Española inició un proceso de programación que supone la elaboración de los Marcos de Asociación (o en su defecto, la actualización del DEP o PAE), que se fundamentan en las líneas definidas en el III Plan Director y es fruto del diálogo con el país, con otros donantes y con el resto de actores de la Cooperación Española. Estos documentos marco plasman las principales decisiones estratégicas de la Cooperación Española en cada país y de ellos se derivan los acuerdos de Comisión Mixta.

Por otra parte, a nivel operativo, la AECID ha puesto en marcha la Programación Operativa, que es el instrumento con el que cuenta la AECID para asegurarse de que contribuye a los resultados de desarrollo definidos en los Marcos de Asociación para toda la Cooperación Española. Para garantizar el seguimiento y el control de calidad de este proceso, la programación se inició, en el 2009, para solo 15 países, además del Programa Regional Centroamericano (MAEC-SECI-DGPOLDE, 2010a:10). Este ejercicio de programación resulta fundamental para avanzar en la concentración sectorial, un aspecto sobre el cual el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el Examen de Pares de la Ayuda Oficial al Desarrollo, señaló a la CE la necesidad de mejorar (OCDE- CAD, 2007:28). La programación operativa supone la definición de sectores prioritarios de actuación por país y objetivos a medio plazo para orientar la actuación de la Agencia hacia prioridades y necesidades estratégicas de los países socios, de acuerdo a una única metodología y considerando, como indica el III PD, que en los países del grupo A se tenderá a la concentración en un máximo de tres sectores (MAEC-SECI-DGPOLDE, 2009b:209), lo que constituye un hito en el cambio de la cultura organizacional para mejorar la eficacia y la calidad de la ayuda a favor del desarrollo.

Cabe considerar que este ejercicio de concentración presenta el riesgo de diluir los avances alcanzados en los últimos años en programas sectoriales y acciones específicas de

igualdad de género en algunos países, especialmente de la región latinoamericana, ya que pueden priorizarse otros sectores argumentando que la igualdad se integra de manera transversal. Si se produce este planteamiento, se debe asegurar que realmente los sectores seleccionados incorporan la transversalidad o *mainstreaming* de género ya que supondría que se examinen las implicaciones para mujeres y hombres que tendrán las políticas o programas que se diseñen para apoyar los sectores priorizados, considerando los problemas de género que se dan en los mismos, definiendo la igualdad de género entre sus metas y resultados y estableciendo indicadores de género verificables.

Por último, uno de los pasos más importantes de la Cooperación Española en el ámbito operativo en materia de género es la elaboración, en el 2010, del Plan de Actuación de Género<sup>53</sup> de la AECID que define las principales líneas de trabajo de la agencia en esta materia. El mismo debería de convertirse en el instrumento fundamental para facilitar el camino de la institucionalización de género en la agencia española y tendría que permitir formalizar y consolidar los pasos iniciados en los últimos años por los diferentes departamentos y unidades de la institución.

### ***Aumento de los recursos financieros***

La apuesta por la igualdad de género en la política de desarrollo de la Cooperación Española se ha visto reflejada no solo en la reorientación de sus marcos estratégicos, sino también en un significativo aumento presupuestario en el ámbito de género.

Cuando se analizan los desembolsos realizados para el apoyo a los mecanismos de igualdad y a las organizaciones de mujeres, según el CAD, se observa que España ocupó el puesto de primer donante en el periodo 2005-2008 (OECD, 2010). Esto responde al elevado ritmo de crecimiento que han tenido los recursos destinados al sector de género.

En el período comprendido entre 2005 y el 2008, se pasó del 3,79% al 8,68 % de la AOD bruta distribuible sectorialmente, lo que ha supuesto que prácticamente se hayan sextuplicado los recursos, pasando de un presupuesto de 56 millones a 299 millones, siendo América Latina el continente que más recursos concentró (181 millones de Euros) seguido de África y Asia (MAEC-SECI-DGPOLDE, 2009c:174-175). En el 2009 y a pesar de la crisis financiera, el presupuesto destinado al sector ascendió a la cantidad de 297 millones de euros (MAEC-SECI-DGPOLDE, 2010b:166-167). Para el 2010, el PACI de ese año preveía destinar al sector 397 millones de euros (MAEC-SECI-DGPOLDE, 2010a:52). Sin embargo se estima que el monto destinado haya sido menor que en años anteriores.

### ***Líneas estratégicas coherentes con el Plan Director***

En los últimos años los esfuerzos de la Cooperación Española y en concreto de la AECID, para avanzar en la igualdad de género en los países con los que colabora, se concentraron principalmente en cinco líneas estratégicas:

- Fortalecimiento de políticas y de los mecanismos para la igualdad de género.
- Prevención y atención en violencia de género.
- Participación social y política de mujeres.
- Atención a la salud sexual y reproductiva.
- Mejora de oportunidades de las mujeres en el ámbito económico.

Estas líneas se corresponden con los lineamientos planteados en el Plan Director y la Estrategia de Género en Desarrollo, lo que ha dotado de una cierta coherencia a las intervenciones. Si bien es cierto que en el marco de estas líneas también se han apoyado nuevas temáticas como: la prevención y lucha contra la trata y tráfico de mujeres y niñas, el femicidio, la corresponsabilidad y el uso de los tiempos, el cuidado y la

<sup>53</sup> A la fecha de elaboración de este documento, el Plan de Actuación de Género de la AECID había sido elaborado y validado, encontrándose pendiente su publicación y presentación pública.

división sexual del trabajo, lo que amplía en cierta medida el abanico de las líneas de intervención.

### ***Modalidades de Cooperación y socios especializados***

En los últimos años la Cooperación Española ha ampliado sus instrumentos y ha apostado fuertemente por algunas modalidades de cooperación. Destacando, en coherencia con su apuesta por el multilateralismo activo y eficaz, el notable incremento experimentado a partir del 2007 en la actividad y en el presupuesto destinado a fondos y programas de los organismos multilaterales (60,03% del total de la AOD española para ese año), lo que ha llevado a España a situarse como uno de los ocho principales donantes del sistema de Naciones Unidas (CARCEDO Y SÁNCHEZ-MIRANDA, 2010:24).

En materia de género, esto se ha reflejado en un mayor apoyo a los organismos cuyo mandato incorpora la igualdad de género o cuentan con programas relevantes para el empoderamiento de las mujeres como el Fondo de Naciones Unidas para la Mujer<sup>54</sup> (UNIFEM), el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) u organismos financieros como el Banco Mundial (BM). Se debe hacer referencia, por su elevado monto presupuestario, al Fondo Multidonante, creado por el Gobierno español, para la Promoción y Financiación de Políticas de Igualdad de Género en UNIFEM, dotado con 50 millones de euros para ejecutar actividades en todo el mundo de apoyo a gobiernos y organizaciones de la sociedad civil en países en vías de desarrollo; así como el Fondo en la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), dotado con 30 millones de euros para financiar proyectos relacionados con el empoderamiento de las mujeres en África<sup>55</sup>.

A su vez, la Cooperación Española inicia en el 2009 la elaboración de los Acuerdos de Asociación Estratégica plurianual con algunas de las principales agencias y fondos de Naciones Unidas con el fin de mejorar la previsibilidad de los recursos destinados a los organismos internacionales. Entre los mismos destacan, por su aporte fundamental para promover la igualdad entre hombres y mujeres, los firmados en el 2010 con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y con el Fondo de Naciones Unidas para la Población (UNFPA).

La AECID también ha puesto en marcha varios programas específicos (bilaterales y regionales), en materia de género, como el Programa de Cooperación Regional con Centroamérica y su Plan de Acción para la Equidad de Género y el Programa Regional de Género en el Sudeste Asiático, o con un componente de igualdad de género, como el Programa Regional Andino y el Programa del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

En la modalidad de cooperación con Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) el cambio fundamental se produce en el 2006, cuando se crea la herramienta de los convenios, cuyo propósito es establecer un modelo de relación más horizontal y de responsabilidad compartida con las organizaciones no gubernamentales. Este cambio supuso que, entre 2006 y 2007, la AECID aprobase un número aproximado de 28 convenios específicos de género, 13 de ellos en América Latina (MAEC-AECID, 2010:3).

En cuanto a los socios clave con los que trabaja la Cooperación Española, se pueden citar por su trascendencia las instancias o mecanismos nacionales o regionales de igualdad y las organizaciones feministas y/o de mujeres.

### ***Cambios a nivel estructural***

Como ya se ha apuntado anteriormente, la reforma de la AECID, iniciada en el 2007, supone una gran oportunidad para avanzar en la institucionalización de género en la estructura de la agencia.

54 Aunque el 2 de julio de 2010, la 64ª Asamblea General decidió fusionar las cuatro entidades de las Naciones Unidas que se ocupaban de los asuntos de género (DAW, INSTRAW, OSAGI y UNIFEM) en una única entidad: ONU Mujeres, se considera oportuno señalar por separado los organismos internacionales con mandato o programas de género que recibieron mayor apoyo durante el periodo 2005-2010.

55 [http://www.aecid.es/web/es/noticias/2010/03\\_Marzo/2010\\_03\\_08AecidDiadelaMujer](http://www.aecid.es/web/es/noticias/2010/03_Marzo/2010_03_08AecidDiadelaMujer) (12 diciembre de 2010).

El cambio más importante en el organigrama de la institución se define en el nuevo Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo<sup>56</sup>, donde se recoge la creación del Departamento Sectorial y de Género, que en la actualidad ya se encuentra en activo. Además, desde el 2004, la gran mayoría de los puestos de dirección han sido ocupados por mujeres. Aunque, como bien es sabido, esto no garantiza automáticamente que se estén cuestionando los roles femeninos tradicionales y se modifiquen las relaciones de poder, supone una importante muestra de voluntad política.

Existen también un gran número de Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) con personal especializado y algunos países han puesto en marcha planes de actuación que contemplan el abordaje de género en su doble prioridad horizontal y sectorial, como Colombia, Nicaragua y recientemente Ecuador. Sin embargo, como se verá en el próximo apartado la institucionalización de género sigue siendo uno de los puntos críticos para avanzar y consolidar la integración de la perspectiva de género en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

## **II. Aspectos críticos que enfrenta la AECID para avanzar en la integración del enfoque de género**

Aunque en este documento no se van a analizar los diferentes enfoques e instrumentos que puede asumir una institución como la AECID para lograr integrar la perspectiva de género, se considera necesario definir dos conceptos básicos como: la institucionalización y la transversalización del enfoque de género.

Aunque existen diferentes definiciones sobre ambos términos, según Levy se puede entender que la institucionalización de un enfoque como el de género, que es teórico-metodológico, se refiere al proceso a través del cual las prácticas sociales asociadas a éste se hacen suficientemente regulares y continuas, son sancionadas y mantenidas por normas y tienen una importancia significativa en la estructura de las instituciones y en la definición de los objetivos y las metodologías adoptadas por una institución (LEVY, 1996:1)

y de acuerdo con el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, el *mainstreaming* o la transversalización de género es el proceso que analiza las diferentes consecuencias que tienen para mujeres y hombres cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Además, señala que la transversalización es una estrategia para hacer que los intereses y necesidades de hombres y mujeres sean una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todos los ámbitos políticos, sociales y económicos, siendo su objetivo final alcanzar la igualdad de género (ECOSOC, 1997).

Tal y como se ha visto en el apartado anterior, es evidente que la Cooperación Española ha dado claras señales de progreso en cuanto a la integración del enfoque de género, pero estos avances en la mejorar de la institucionalización y la transversalización de esta perspectiva, no pueden analizarse sin tener en cuenta tres aspectos críticos que influyen en consolidar la integración del enfoque de género en la estructura y práctica institucional del principal órgano de gestión y ejecución de la política de cooperación española: 1) el mandato político y el compromiso financiero, 2) la cultura institucional y 3) la estructura organizativa, junto con otros aspectos claves de la organización interna.

Para lograr trascender del plano teórico y de planificación a la inclusión real de la perspectiva de género en el nivel operativo e institucional, es necesario profundizar, al menos, sobre estos tres aspectos señalados. Por ello, a continuación se realiza un análisis descriptivo de los mismos en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

### ***Mandato político y compromiso financiero***

“Para una verdadera incorporación del enfoque de equidad entre hombres y mujeres, el compromiso y la voluntad política son aspectos clave. En este sentido, es fundamental la existencia al interior de las instituciones de un mandato político explícito al respecto, vinculado a su vez con la

<sup>56</sup> BOE núm. 283. SECCIÓN 4ª, artículo 17, párrafo 2º. Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 26 noviembre 2007.

misión global de la institución.” (INMUJERES, CORONA *et al.*, 2002:23).

Anteriormente ya se ha mencionado cómo el compromiso y la voluntad política de la Cooperación Española con la igualdad de género ha quedado reflejado en la incorporación del enfoque de género en los documentos políticos y estratégicos, en el aumento de recursos destinados al sector, en la creación de un departamento específico sobre el tema y en la elaboración del primer Plan de Actuación de Género de la AECID. Sin embargo, ni las iniciativas basadas en los liderazgos de los funcionarios y las funcionarias del Estado que asumen una clara voluntad política de promoción de la equidad de género en los programas y proyectos, aseguran la institucionalización de este enfoque si no se formaliza y se asegura su sostenibilidad con medidas operativas.

La formalización de este enfoque supone, por tanto, además de incorporar la ideología teórico-política en los documentos estratégicos y declarativos, tomar una serie de medidas al más alto nivel de la institución que reflejen la voluntad política, definiendo mecanismos formales de asignación de recursos financieros en los presupuestos de los diferentes instrumentos ya existentes. Un tema que se espera que la AECID concrete en su Plan de Actuación de Género, reforzándolo con directrices al más alto nivel para su cumplimiento, ya que, por el momento, dicha institución no cuenta con instrucciones operativas sobre este tipo de medidas presupuestarias, en cuanto al trabajo de género, ni en la sede ni en las oficinas del terreno, a pesar de que existe la meta de destinar, en el 2012, el 15% de la AOD a la igualdad de género (el 9% a género y el 6% a salud reproductiva) (MAEC-SECI-DGPOLDE, 2009a:248).

Por otro lado, es importante mencionar los posibles efectos de la crisis financiera, ya que aunque aún no se conoce el impacto real que, debido a la misma, tendrá sobre el sector de género en desarrollo la disminución de más de un 17% en los fondos destinados a la Ayuda Oficial al Desarrollo (CONGDE,

2010), esta reducción se prevé principalmente en el ámbito de la cooperación multilateral y hay que tener en cuenta, que los aportes a organismos internacionales (OOII) con mandato de género han sido el principal instrumento para canalizar la ayuda, lo que presenta un escenario algo incierto.

Otro de los desafíos para la institucionalización de esta perspectiva se refiere a la unidad de género de la AECID, que ya se encuentra en funcionamiento, pero sin haber sido dotada de presupuesto propio para asegurar que la transversalidad se integre en todos los sectores e instrumentos con los que se trabaja en la organización<sup>57</sup>. Aunque es importante señalar los claros esfuerzos que su reducido equipo realiza para influir en el resto de departamentos e instrumentos con los que cuenta la agencia.

Por último, se debe considerar la limitación que supone para el seguimiento y la evaluación de los presupuestos reales destinados a esta temática, que no se cuente en la AECID con mecanismos de estadísticas y de recogida de información, que permitan visualizar la asignación de recursos en género por líneas estratégicas de intervención.

En definitiva, promover la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género requiere de un mandato político claro, continuado y al más alto nivel, para mantener un compromiso financiero prolongado en el tiempo e impulsar una amplia batería de medidas operativas que contribuyan a implementar las prioridades políticas y programáticas y favorezcan trabajar con este enfoque en la práctica administrativa.

### **Cultura Institucional**

Aunque existen diferentes conceptos sobre el significado de cultura institucional, este documento parte de entender la misma como la combinación de los valores y creencias de una institución, que se reflejan en sus políticas y documentación, y por el conjunto de creencias, valores y otras ideas importantes, que las personas que trabajan en dicha organización puedan tener en común.

<sup>57</sup> A la fecha de elaboración de este documento no se tenía constancia de que la unidad contase con presupuesto propio, aunque parecía previsible que la misma fuese dotada durante el ejercicio 2011.

Tal y como señala el área de género del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), puede existir cierto desfase entre los valores de una organización y los valores vividos por las personas que en ella trabajan (LAGUNAS Y BERNABEU, 2004:55). Esto ocurre especialmente cuando se analiza el enfoque de género, ya que se puede encontrar un discurso políticamente correcto, pero no una verdadera intención de integrar la igualdad de género de manera total en la cultura institucional (VÁZQUEZ en INMUJERES, CORONA *et al.*, 2002:13).

Al analizar la cultura institucional de la AECID, se debe hacer referencia al sistema de valores de los Derechos Humanos que, de acuerdo con el III Plan Director, inspira la actuación de la Cooperación Española, basándose en valores como: la libertad, la responsabilidad, la igualdad, la justicia, la no discriminación, la solidaridad, el respeto activo, el diálogo, la coherencia y la transparencia. Siendo los principios de igualdad y de no-discriminación los principios fundamentales que rigen la Estrategia de Género de la CE (MAEC-SECI-DGPOLDE Y SAN MIGUEL, 2007:31).

A su vez es preciso tener en cuenta las percepciones, creencias y valores del personal de la institución. Sin embargo, se desvela una importante dificultad para encontrar información sobre estos complejos aspectos que forman parte de la cultura institucional, ya que no han sido prácticamente investigados. De hecho, únicamente se ha encontrado un documento donde se hace mención a estos temas y aunque no puede generalizarse, por requerirse una mayor profundización sobre la manera en que el personal de la agencia percibe la igualdad de género y los cambios que la institución está realizando en esta dirección, cabe señalar que en el mismo se afirma que la AECID no es percibida por su personal como una institución que apoye y estimule el cambio, y que su equipo se siente poco motivado para atender al objetivo de la igualdad de género, ya que no existen incentivos para trabajar con ese enfoque, ni sanciones para cuando no se alcanzan los objetivos en esta materia (AECID, ANGULO Y DE MENDOZA, 2006:12).

De esto se desprende que, aunque en una institución pueden coexistir diferentes dinámicas, valores y prácticas en cuanto a las relaciones de género se refiere, en la AECID existen

resistencias en la cultura institucional para la integración de la perspectiva de género, que deberían ser investigadas y posteriormente, abordadas por la organización.

La cultura institucional es un proceso y su modificación requiere de medidas concretas y de un margen temporal para que éstas influyan en los valores y la percepción del personal. Tal y como señala el Contrato de Gestión de la AECID en su plan de mejora de la conciliación, la igualdad y la salud laboral para apoyar al personal y a las distintas unidades en el proceso de cambio de la organización, la creación de un servicio de conciliación, igualdad y diversidad, que facilitará el diseño y la puesta en marcha de medidas de conciliación e igualdad en la institución (AECID, 2010a:8), supone un avance esencial para que la agencia se convierta en una organización más democrática que atienda a las necesidades de conciliación de la vida laboral y familiar y a las responsabilidades diferenciadas que asumen mujeres y hombres en los hogares. Sin embargo, no se ha encontrado información sobre si la propia institución facilita el cumplimiento de estas medidas, ni sobre las dinámicas, valores y prácticas no escritas que pueden dificultar acogerse a las mismas.

En términos de la institucionalidad del enfoque de género y de la sostenibilidad de las acciones, es importante introducir cambios en la cultura organizacional que desarrollen más capacidades y un mayor nivel de compromiso con el tema, ya que tal y como señala Sanahuja, si la AECID no logra modificar su cultura institucional corre el riesgo de quedarse a medias en el camino de convertirse en una verdadera agencia de desarrollo, capaz de implantar un modelo de gestión orientada a resultados (SANAHUJA, 2008:50-51).

### ***Estructura Organizativa y otros aspectos claves de la organización interna***

Aunque en el 2007 la AECID inicia un proceso de transformación para adaptarse a la ley 28/2006 de las agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, el nivel de horizontalidad de la agencia es todavía bajo, ya que su estructura, como la de toda la administración pública en general, ha sido tradicionalmente vertical y poco flexible y el proceso de cambio hacia un modelo más ágil



está aún en proceso de desarrollo. Como señala Lagunas, el contrato de gestión es una oportunidad única para profundizar en un nuevo modelo ya que buscará formas para avanzar hacia una agencia más horizontal con una estructura matricial que mejore los niveles de horizontalidad y favorezca la flexibilidad para superar la cultura de trabajo en compartimentos estancos (LAGUNAS *et al.*, 2009:137).

Es evidente que la estructura de una institución favorece o dificulta la integración de la perspectiva de género, pero si no se abordan además otros aspectos clave de la organización interna se limita el avance real en la inclusión de este enfoque. Por ello, a continuación se analizan algunos de esos aspectos organizacionales en la AECID.

### *Formación y Sensibilización*

Aunque en las oficinas del exterior, en regiones como América Latina, se han realizado importantes esfuerzos para fomentar y mejorar la formación y sensibilización del personal, realizando cursos, talleres o encuentros, como los tres encuentros regionales celebrados en Centroamérica, en otras regiones como Asia y África Subsahariana las iniciativas han sido prácticamente inexistentes.

En la sede central, durante los últimos años se han dado únicamente actividades aisladas de formación e intercambio en materia de igualdad, como el taller sobre transversalización del enfoque de género al personal técnico de la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe (DCALC), realizado en 2006, la presentación de la evaluación de género de la Oficina Técnica de Cooperación de Nicaragua, realizada en 2007, o el curso sobre género y desarrollo, realizado en el 2009, para todas las Direcciones de Cooperación, como parte de la implementación del Contrato de Gestión.

En definitiva, durante estos años, la propuesta formativa para el desarrollo de capacidades fue variada y desigual y las experiencias más exitosas no han logrado institucionalizarse porque no responden a un plan de formación en género consolidado y sistémico, liderado por el Departamento de Recursos Humanos, Conciliación y Servicios Generales de la AECID. Sobre esta base, el Departamento Sectorial y de Género

de la AECID identificó, en el 2010, la necesidad de elaborar una propuesta de formación en género y desarrollo, que sería de especial interés si se logra integrar en el plan de formación que lidera el Departamento de Recursos Humanos.

### *Recursos Humanos*

En la sede, durante los últimos años, la AECID contó de forma no continuada con expertas para dar seguimiento a los temas de género en las Direcciones Geográficas de América Latina, África y Asia y con una asistencia técnica en la Oficina de Ayuda Humanitaria.

La cuestión principal es que habiéndose creado el Departamento Sectorial y de Género, éste cuenta tan solo con una funcionaria y la asesoría de dos asistencias técnicas, además del apoyo de una becaria, para atender la demanda de los 49 países socios con los que trabaja la AECID. Lo que en definitiva refleja que en la plantilla no existe todavía suficiente personal especializado, que pueda asesorar y orientar el trabajo de género y garantizar la transversalización de esta perspectiva en toda la institución. Cabe mencionar que, a finales del 2010, se inició el proceso de concurso-oposición para una plaza laboral en la unidad de género de la agencia, lo que permitirá incorporar en la estructura de la misma a otra persona de nivel técnico.

En las oficinas del terreno, ha existido un claro crecimiento en el número de puntos focales de género en las oficinas del terreno, especialmente en las OTC de América Latina, donde prácticamente todas cuentan con una experta de género, aunque la mayoría tienen a su cargo otras responsabilidades y es un número mínimo las que tiene dedicación exclusiva al tema. En regiones como África Subsahariana, Magreb, Balcanes y Asia la experiencia en materia de género es reciente, y las oficinas señalan la carencia de personal experto dedicado al tema de manera continuada.

Como apuntan Angulo y Mendoza en el diagnóstico rápido de la AECID sobre la integración del enfoque de género en América Latina, la institucionalización de los puntos de género en el terreno fue dispar y no partieron de un mandato institucional, dependiendo predominantemente de la sensibilidad de los

responsables de las oficinas (AECID, ANGULO Y DE MENDOZA, 2006:10). Sin embargo, la implicación individual de las personas responsables de género en las unidades del exterior y la sensibilidad del personal directivo, tanto de la sede como del terreno, permitió desarrollar, en regiones como América Latina y el Caribe, un amplio trabajo bilateral que sentó las bases del trabajo actual, sirviendo de motor dinamizador del sector, antes de que el mismo cobrase la importancia que ha tomado en los últimos años, debido al mayor compromiso adquirido por la Cooperación Española con la igualdad entre mujeres y hombres.

Al igual que sucedía en el 2006, la institucionalización de los puntos de género continúa siendo un reto, ya que la presencia insuficiente y discontinua de personal especializado, tanto en la Unidad de Género de la sede, como en las Direcciones Geográficas y la Oficina de Ayuda Humanitaria, supone el impedimento más relevante para la transversalización de la perspectiva de género y para lograr la eficacia y sostenibilidad de las iniciativas específicas que se llevan a cabo en favor de la igualdad de género. Lo que consecuentemente supone una limitación para mejorar la calidad de la AOD española.

Como señala Sanahuja, la AECID corre el riesgo de no lograr la reestructuración interna si no soluciona los problemas de precariedad y de carrera profesional de su personal técnico y permite que el mismo puedan desarrollar una carrera profesional de cooperación al desarrollo, sin verla limitada a puestos intermedios (SANAHUJA, 2008:50-51).

Aunque ya ha sido señalado con anterioridad, es preciso recordar que no contar con una política de incentivos y sanciones vinculados al logro de los objetivos de la prioridad sectorial de género en desarrollo, definida en el III Plan Director, afecta claramente a la institucionalización del enfoque de género en la AECID. Por ello, se considera que el Plan que contempla el Contrato de Gestión para elaborar un proyecto de carrera profesional y de sistema de incentivos para el personal de la Agencia (AECID, 2010a:4), es una oportunidad única para incluir los objetivos relacionados con la igualdad de género y avanzar en el proceso de institucionalización.

### *Recursos Técnicos y Documentos Operativos*

En cuanto a los recursos técnicos de género se entiende que éstos son escasos o prácticamente no se conocen. Existen algunas herramientas que son válidas y que facilitan la transversalización del enfoque de género como: la Guía Práctica para la Integración de la Igualdad entre Mujeres y Hombres en los Proyectos de Cooperación Española, y la Guía para Programas y Proyectos de Salud Sexual y Reproductiva en África, además del amplio número de guías y manuales que han elaborado las OTC y la futura guía metodológica para la efectiva incorporación del enfoque GED, que se contempla en el III Plan Director. Sin embargo, estas herramientas escasamente se conocen y utilizan por el personal técnico responsable de otros sectores o proyectos distintos a los de género. Esto se debe en parte a que no se realiza una adecuada difusión de los mismos.

Por último, la página Web de género de la AECID<sup>58</sup> se encuentra sin actualizar, desde el 2007, lo que también dificulta el intercambio de documentación y el conocimiento sobre los manuales y herramientas desarrolladas en sede y en terreno.

Respecto a los documentos operativos, se han realizado algunos esfuerzos para incorporar la perspectiva de género en los instrumentos y procedimientos de gestión de la Cooperación Española, pero en la práctica los formatos estándar de los formularios de proyectos, tanto de las convocatorias abiertas y permanentes, como de las subvenciones y convocatorias de proyectos de ONGD, no han sido suficientemente adaptados para asegurar la integración del enfoque de género en las intervenciones que se financian.

Cabe mencionar que para las próximas convocatorias de convenios con ONGD se espera contar con un formato de formulario que integre esta perspectiva y que la Secretaría General de la AECID está realizando una homogenización de los protocolos de actuación que pretende sistematizar, clarificar y unificar los formatos existentes, lo que supone una oportunidad para integrar, desde el inicio, la perspectiva

58 Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). (2010). Sitio Web de la promoción de la igualdad de género en la cooperación española. Disponible: [http://www.aecid.es/web/es/cooperacion/programa\\_cooperacion/Igualdad/index.html](http://www.aecid.es/web/es/cooperacion/programa_cooperacion/Igualdad/index.html) (12 diciembre de 2010).

de género en los manuales y protocolos que finalmente se definan. Además, el Departamento Sectorial y de Género ha elaborado una guía básica para la transversalización del enfoque de género en la programación operativa. Aunque se desconoce el nivel de uso de la misma por el personal técnico de las oficinas donde se realizará este proceso de programación, sí existen avances en los procesos de elaboración de los Marcos de Asociación con los países, como en Bolivia y Uruguay, donde se han elaborado, con apoyo del Departamento Sectorial y de Género de la AECID o de consultorías externas, propuestas concretas para desarrollar la línea de género y desarrollo, identificando las estrategias nacionales en materia de género, los principales socios locales, los donantes con los que se comparte el apoyo y los actores de la CE que participan en el sector.

En cuanto a los procedimientos de licitación, en general, los términos de referencia para consultorías o contratación de personal no incorporan el enfoque de género.

Concluyentemente existe una apremiante necesidad de mejorar la organización y difusión de las herramientas generadas por la Cooperación Española y de incluir el enfoque de género en los procedimientos y documentos administrativos de la AECID.

### *Sistemas de Información y Estadísticas*

Aunque el Contrato de Gestión prevé potenciar el uso de Internet e Intranet como elemento de intercambio de información interna y como parte de la estrategia de gestión del conocimiento de la Agencia (AECID, 2010a:13), la AECID no termina de desarrollar una base de datos integrada, donde se recoja toda la información clasificada por instrumentos, áreas geográficas, sectores y líneas estratégicas definidas en las Estrategias de Cooperación y en los Planes Directores, independientemente de cuál sea el departamento donde se gestione. Además, hasta la fecha, en las diferentes bases de datos que están en marcha (Subvenciones y ONGD), tampoco existe un código específico que permita identificar las acciones de acuerdo a las prioridades determinadas en la Estrategia de Género en Desarrollo, ni un subcódigo para

que las intervenciones de otros sectores indiquen el grado de incorporación de género en sus actuaciones. Lo que claramente dificulta conocer en tiempo real el conjunto de acciones en materia de género que realiza la agencia.

En general, la información se actualiza según la demanda y la capacidad que existe en los departamentos. Respecto a las fuentes de información que se utilizan, éstas son normalmente: la lista de proyectos elaborada por DGPOLDE, que depende de la información que le reportan los distintos actores de la Cooperación Española, y las bases de datos de ONGD y subvenciones. Las cuales clasifican la información de acuerdo al sistema de información y clasificación por sectores (CRS)<sup>59</sup> del CAD y en todo caso, el criterio de clasificación utilizado depende de la correcta interpretación del personal técnico que cumplimenta los documentos, lo que no garantiza la correcta clasificación de las acciones, si no existen directrices claras sobre cómo clasificar la información de género.

A pesar de las ya viejas dificultades sobre el sistema de información y estadísticas de la AECID, en el último año, se han dado dos esfuerzos importantes. Por el lado de la propia agencia, el Departamento Sectorial y de Género elaboró una batería de instrumentos de uso interno que sistematizan información de utilidad para la toma de decisiones sectoriales, como: un diagnóstico de género, una nota sobre el sector, una ficha resumen, una ficha sobre los actores públicos y privados, un calendario de eventos internacionales y el ya mencionado Plan de Actuación de Género de la AECID.

El otro avance, se refiere al realizado por la DGPOLDE en materia de estadísticas sobre el trabajo de género de la CE, que en el Seguimiento del PACI 2009 ofrece, por primera vez, un marcador sobre el sector, según los objetivos de la Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española (MAEC-SECI-DGPOLDE, 2010b:53).

### *Coordinación*

A partir de la Declaración de París, la necesidad de coordinación de la ayuda al desarrollo, para mejorar la

<sup>59</sup> El Sistema de Información y Clasificación por Sectores del CAD es conocido como CRS, por sus siglas en inglés: Creditor Reporting System, ya mencionado previamente.

eficacia de la ayuda, queda evidenciada al definirse como uno de los principios inspiradores de la misma. Esto animó a la Administración General del Estado (AGE) a impulsar una mayor coordinación entre los distintos actores que conforman el complejo sistema de cooperación español. Dando lugar, en los últimos años, a interesantes espacios de coordinación y diálogo en materia de género:

- La creación, en el 2005, del nuevo Consejo de Cooperación y su Grupo de Género, en el que participan representantes de la sociedad civil y agentes sociales de la cooperación, junto con representantes de la AGE y tres expertas del Consejo, ha permitido fortalecer la coordinación de los actores especializados y posicionar el tema de género a lo interno del Consejo.

- Aunque su puesta en marcha es aún muy incipiente, la red de género en desarrollo y eficacia de la ayuda (Red GEDEA), planteada en la Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española, podría llegar a convertirse en un espacio fundamental en la armonización de actores de cooperación que actúan en el sector de género.

- En América Latina, la experiencia Diálogos Consonantes (Montevideo, 2008; Lima, 2010 y Guatemala, 2010) es también un ejemplo de transparencia, coordinación y diálogo, donde las redes feministas y los principales actores del sistema de cooperación español pueden conocer y buscar la consonancia entre las agendas de los movimientos feministas con las nuevas políticas de cooperación al desarrollo.

- Los encuentros regionales entre las responsables de género de las OTC de Centroamérica (Nicaragua 2003, Costa Rica 2004 y Guatemala 2006) suponen una referencia para el intercambio de información y el impulso de nuevas unidades de género en la región.

A pesar de las iniciativas mencionadas, la creación de espacios formales y sistemáticos de coordinación en materia de género es aún un reto, ya que hasta la fecha, la gran mayoría de las iniciativas no están institucionalizadas o suelen ser coordinaciones esporádicas sobre temas específicos.

Tal como ha alertado el CAD, la pluralidad de actores de la Cooperación Española puede suponer un riesgo de dispersión de la ayuda. Por lo que resulta fundamental, como apunta la evaluación del II Plan Director, por un lado, profundizar en la coordinación y complementariedad entre los actores de la Administración General del Estado (AGE), las Comunidades Autónomas (CCAA), los Entes Locales (EELL) y las ONGD y por otro lado, implementar definitivamente la coordinación sobre el terreno, que es donde el impacto negativo de la descoordinación es mayor para los socios (MAEC-SECI-DGPOLDE, 2009b:10).

El propio Plan Director 2009-2012 señala el reto que enfrenta la política de género en desarrollo de promover espacios de especialización y de coordinación en materia de género con los Ministerios, la Cooperación Descentralizada, los Organismos Internacionales y la sociedad civil y plantea la necesidad de dotar de recursos humanos y materiales a la red GEDEA para promover la complementariedad, armonización y coordinación entre todos los actores de la Cooperación Española y con los organismos internacionales especializados (MAEC-SECI-DGPOLDE, 2009b:173).

Respecto a la coordinación con otros donantes, existen en materia de género dos ejemplos muy interesantes donde la búsqueda de sinergias y la complementariedad, entre las actuaciones bilaterales de la Cooperación Española y las intervenciones de los organismos multilaterales en países socios, han sido el motor de la coordinación. El primero es el *Fondo de Cooperación: Igualdad de Género, Derechos Reproductivos, Diversidad Cultural, del Fondo de Población de Naciones Unidas y AECID para América Latina y el Caribe (2008-2011)*, donde se realizaron talleres nacionales y regionales de coordinación con las contrapartes nacionales y regionales y los puntos focales de las oficinas del UNFPA y de la AECID para definir los planes de trabajo nacionales y regional. El segundo, ha sido la *Alianza PNUD-AECID-UNIFEM para promover la participación política de las mujeres y el avance de la agenda de igualdad de género en América Latina y el Caribe*, donde por encima de cada institución se primaba la coordinación y el consenso. En 2009, se establecieron acciones conjuntas, para promover el fortalecimiento de la participación política de las mujeres en los parlamentos de la región y desarrollar la perspectiva de

género en la agenda parlamentaria, como forma de impulsar la legislación y el desarrollo de políticas públicas sobre la materia, a través de crear espacios regionales de diálogo, sistematizar y difundir el conocimiento existente y promover la agenda parlamentaria en algunos países de la región, como Uruguay, Bolivia y El Salvador.

En cuanto a la coordinación en el terreno, muchas oficinas, especialmente las de América Latina, participan en interesantes iniciativas de coordinación, como las mesas nacionales de género, que buscan mejorar la complementariedad entre los donantes y una mayor eficacia de la ayuda.

Sin embargo, a pesar de ser referentes interesantes en materia de coordinación, estas iniciativas, no han sido, hasta la fecha, ni evaluadas ni suficientemente sistematizadas, lo que limita el aprendizaje y que sirvan de insumo para otros sectores o experiencias.

### *Comunicación*

En relación a los materiales y herramientas de comunicación, se destacan principalmente dos temas fundamentales. El primero es señalar que, hasta el momento, la AECID no cuenta con un manual de lenguaje no sexista ni una estrategia de comunicación con enfoque de género, que refleje el posicionamiento de la institución respecto al tema, ya que aunque el contrato de gestión contempla la elaboración de una Estrategia/Plan de Comunicación de la AECID (AECID, 2010a:12), en este documento no se especifica si la misma integrará la perspectiva de género. El segundo, se refiere a la página Web de la AECID, que aunque en fechas señaladas, como el 8 de marzo o el 25 de noviembre, informa sobre el trabajo en género de la agencia, como ya se ha mencionado, la información que existe en la sección de género está desactualizada desde hace años.

### *Seguimiento y Evaluación*

Acorde con los planteamientos de la Declaración de París, la Cooperación Española ha dado en los últimos años algunos pasos para mejorar su sistema de gestión, seguimiento y evaluación orientado a resultados de desarrollo, definiendo

iniciativas concretas en el III Plan Director. Sin embargo, ese mismo documento plantea el reto de consolidar, durante los próximos cuatro años, un ciclo integrado de planificación, seguimiento y evaluación, basado en la gestión del conocimiento y la evaluación (MAEC-SECI-DGPOLDE, 2009b:20).

Bien es cierto, que sobre el trabajo en género existen algunas iniciativas de evaluación, tanto en sede como en el terreno, ejemplo de ello son las realizadas en Nicaragua, Colombia y Uruguay. Incluso existen algunos instrumentos que al plantear la evaluación como un aspecto obligatorio, como las evaluaciones finales externas de proyectos de ONGD que obtengan una subvención de la AECID superior a 350000 euros y las evaluaciones intermedias en convenios con ONGD (AECID, 2010b:58-59), han permitido que se cuente con evaluaciones de proyectos de cooperación y desarrollo en materia de género. Sin embargo, las mismas no están siendo suficientemente organizadas ni difundidas de manera sistémica para generar conocimiento.

Uno de los limitantes para trascender del plano teórico y de planificación a la inclusión real de la perspectiva de género en el nivel operativo y de actuación del conjunto de la AOD es el deficiente sistema de información que existe, ya mencionado reiteradamente, y que hace prácticamente imposible conocer la información real, tanto cuantitativa como cualitativa, necesaria para medir el trabajo en género como prioridad sectorial y horizontal y facilitar la toma de decisiones.

En definitiva, se puede concluir que existe el reto de institucionalizar una cultura de evaluación y un sistema sostenido de seguimiento y evaluación con perspectiva de género, que permita medir el impacto de la AECID en relación a la igualdad de género, tanto en sus actuaciones como a lo interno de la institución.

### **III. Propuestas para mejorar la integración del enfoque de género en la estructura y práctica institucional de la AECID**

Aunque a continuación se indican algunas propuestas concretas que permitirían mejorar la integración del enfoque de género en la estructura y práctica institucional de la

AECID<sup>60</sup>, como punto de partida general, se recomienda velar por una mayor coherencia entre la voluntad política, el marco normativo regulador y la práctica institucional.

#### ***Para el Mandato Político y Compromiso Financiero***

- Diseñar y aplicar directrices de género en todo el ciclo de los marcos de asociación, definiendo resultados e indicadores que permitan medir durante la vigencia del acuerdo los progresos del país socio en materia de igualdad.

- Difundir la guía básica para la transversalización del enfoque de género en la programación operativa y definir su uso como obligatorio por las oficinas y los/as técnicos/as país, donde se va a realizar este ejercicio de programación.

- Proporcionar directrices presupuestarias sobre el trabajo de género, tanto en la sede como en el terreno, formalizando que se reserve el 15% del presupuesto de todos los instrumentos de la CE para la inclusión del enfoque de género, tanto en las convocatorias de ONGD (abierta y permanente, convenios y proyectos), como en los presupuestos bilaterales y los fondos o programas de organismos multilaterales.

- Dotar anualmente al Departamento Sectorial y de Género, al igual que al resto de los departamentos geográficos, de un presupuesto propio para asegurar la transversalidad en todos los sectores e instrumentos con los que se trabaja en la organización.

#### ***Para la Cultura Institucional***

- Crear grupos de trabajo de género horizontales, formales y no-formales, entre los ámbitos sectoriales, geográficos y programáticos para avanzar hacia una cultura más flexible y matricial.

- Elaborar un diagnóstico y posteriormente una estrategia participativa de cambio institucional, que se base en una

herramienta de gestión del conocimiento como estrategia para generar el cambio.

- Elaborar una política de incentivos para aquellas personas que logren avances en materia de igualdad de género, según los objetivos establecidos en los presupuestos y en el Plan de Acción de Género de la AECID.

- Fomentar y apoyar la implementación de las políticas de conciliación, desarrolladas por el Departamento de Recursos Humanos, Conciliación y Servicios Generales de la AECID.

- Facilitar la participación de todo el personal en las actividades de sensibilización de los días 8 de marzo y 25 de noviembre, limitando las reuniones de trabajo y motivando a los equipos a participar.

#### ***Para la Estructura Organizativa y otros aspectos de organización interna***

##### *Formación y Sensibilización*

- Elaborar un diagnóstico de necesidades formativas en la sede y en el terreno y diseñar un plan de formación en género y desarrollo, adaptado a las necesidades de la sede y el terreno y vinculado a los compromisos internacionales y nacionales en materia de igualdad y de eficacia de la ayuda.

- Realizar al menos dos actividades de sensibilización con todo el personal de la AECID, en el marco del 8 de marzo y el 25 de noviembre.

##### *Recursos Humanos*

- Crear plazas regularizadas de expertas/os de género en la sede y en las unidades de género de las OTC para fortalecer la estructura de la sede y el terreno con personal especializado. Aparte de contar con la asesoría de expertas en temas específicos cuando sea necesario.

<sup>60</sup> Estas propuestas rescatan y amplían algunas de las recomendaciones recogidas en los dos únicos diagnósticos realizados en materia de género por la AECID en el 2006 y el 2009.

- Impulsar alguna de las iniciativas que plantea el nuevo Plan Director en materia de recursos humanos (itinerarios formativos, potenciación de títulos oficiales, programas de intercambio de personal, dotación de becas, realización de estudios sobre la carrera profesional, entre otras) para mejorar los recursos especializados en género.

### *Recursos Técnicos y Documentos Operativos*

- Compilar, desde 2005, los productos/herramientas de conocimiento en género y desarrollo de la AECID, valorar su utilidad y sistematizarlos para que sirvan de insumo y referencia a otras iniciativas y a un futuro sistema de gestión del conocimiento con perspectiva de género y definir una estrategia de difusión para dar a conocer estas herramientas.

- Elaborar planes de acción en género de las OTC con recursos humanos y presupuesto propio.

- Crear una plataforma virtual de conocimiento sobre el trabajo de género de la AECID, que permita intercambiar información y prácticas sobre la materia (investigaciones, evaluaciones, instrumentos, etc.), con acceso tanto de la sede como de las oficinas del terreno.

- Incluir la perspectiva de género en los formatos de convocatorias de financiación, definiendo como obligatorios datos desagregados, resultados e indicadores de género de la intervención.

- Elaborar, por parte de la Secretaría General, con apoyo de la unidad de género de la AECID, una guía para redactar términos de referencia sensibles al género.

### *Sistemas de Información y Estadísticas*

- Mantener anualmente el marcador de género según los distintos objetivos de la Estrategia de Género de la Cooperación Española que ofrece el Seguimiento del PACI 2009.

- Diseñar en la AECID una base de datos unificada que, por un lado, diferencie con un código específico las actuaciones, según las prioridades que finalmente determine el Plan de Actuación

Sectorial en Género de la AECID, y por otro, que defina un subcódigo para que las acciones de otros sectores indiquen el grado de incorporación de género en su actuación.

### *Comunicación*

- Desarrollar una estrategia de comunicación con enfoque de género y un manual de lenguaje no sexista para la institución que sea aplicado en todos los documentos de la organización.

- Rediseñar y actualizar la Web de género de la AECID con los documentos elaborados por el Departamento Sectorial y de Género y promover el uso de la misma entre los y las expertas para compartir información.

### *Coordinación*

- Fortalecer el Grupo de Género del Consejo de Cooperación y apoyar la puesta en marcha de la red GEDEA, dinamizada conjuntamente por la DGPOLDE y la AECID, como herramienta estratégica para mejorar la coherencia de políticas.

- Reforzar la coordinación con la cooperación descentralizada que tiene actuaciones en materia de género.

- Fomentar la participación de las OTC en las mesas de coordinación de género de los países.

- Institucionalizar la realización de los encuentros de género entre los expertos y las expertas de género de América Latina y ampliarlo a otras regiones, para intercambiar experiencias y difundir buenas prácticas.

- Mantener y ampliar a otras regiones los encuentros de Diálogos Consonantes entre el movimiento feminista y el sistema de cooperación español.

### *Seguimiento y Evaluación*

- Evaluar la inclusión de la perspectiva de género en el proceso de programación operativa y extraer lecciones aprendidas para futuros ejercicios.

- Evaluar el Fondo de Cooperación del Fondo de Población de Naciones Unidas y AECID para América Latina y el Caribe (2008-2011), en términos de coherencia con las políticas públicas de los países donde actúa, el grado complementariedad o duplicidad con las acciones bilaterales y las prioridades geográficas de la Cooperación Española.

- Fomentar la participación de las OTC en la definición y seguimiento de los instrumentos multilaterales.

- Elaborar informes anuales para conocer el grado de institucionalización de género alcanzado en la organización, que incluyan la asignación de recursos financieros.

### Bibliografía

AECID, De la Cruz, C., Del Barrio, P. y Soler, M. (2009). *Diagnóstico Institucional de Género*. Documento Interno. Madrid: AECID.

AECID (2010a). *Contrato de Gestión*. [On line]. Disponible en: <http://www.aecid.es/> (diciembre de 2010).

AECID (2010b). *Guía aplicación normas proyectos y convenios*. [On line]. Disponible en: <http://www.aecid.es/> (diciembre de 2010).

AECID, Angulo, G. y De Mendoza, A. (2006). *Diagnóstico rápido sobre la integración del enfoque de género en la cooperación oficial con América Latina (2001-2005)*. Documento interno. Madrid: AECID.

CONGDE (2010, diciembre 13). Profundo desacuerdo de la Coordinadora de ONGD con unos Presupuestos Generales que disminuyen notablemente la ayuda oficial al desarrollo. *CONGDE, Noticias, Desarrollo*. [On line]. Disponible en: <http://www.congde.org/inde.php/noticias/> (diciembre de 2010).

ECOSOC (1997). *Informe del Consejo Económico y Social correspondiente a 1997*. Asamblea General. Quincuagésimo segundo período de sesiones Suplemento 3 (A/52/3/Rev.1).

Documentos Oficiales. [On line]. Disponible en: <http://www.un.org/en/ecosoc/docs/reportga.asp> (diciembre de 2010).

Fernández Carcedo, M. y Sánchez-Miranda Gallego, C. (2010). *La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad*. Documento de Trabajo N° 51/2010. Madrid: Fundación Alternativas. Observatorio de Política Exterior Española (OPEX).

INMUJERES, Corona, P. *et al.* (2002). *Cultura institucional y equidad de género en la Administración Pública*. México: INMUJERES Dirección General de Planeación.

Lagunas, R., Bareyre, S., de Mendoza, A. y Tomás, S. (2009). *Gestión del conocimiento, calidad de la ayuda y equidad de género. Una propuesta de trabajo para la Cooperación Española*. Documento de Trabajo N° 35. España: Fundación Carolina CeALCI.

Levy, C. (1996). *The process of institutionalising gender in policy and planning: the 'web' of institutionalisation*. Working Paper N° 74. London: Development Planning Unit, University College London.

MAEC-SECI-DGPOLDE (2009a). *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. Documento Líneas Maestras*. Madrid: MAEC-SECI-DGPOLDE.

MAEC-SECI-DGPOLDE (2009b). *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Madrid: MAEC-SECI-DGPOLDE. MAEC-SECI-DGPOLDE (2009c). *Seguimiento del PACI 2008*. [On line]. Disponible en: <http://maec.es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD> (diciembre 2010).

MAEC-SECI-DGPOLDE (2010a). *Plan Anual de Cooperación Internacional 2010*. Madrid: MAEC-SECI-DGPOLDE.

MAEC-SECI-DGPOLDE (2010b) *Seguimiento del PACI 2009*. [On line]. Disponible en: <http://maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD> (diciembre de 2010).



MAEC-SECI-DGPOLDE y San Miguel, N. (2007). *Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española*. Madrid: MAEC-SECI-DGPOLDE.

MAEC-AECID (2010). *Informe AECID ante la Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe Brasilia*. [On line]. Disponible en: <http://www.eclac.cl/mujer/conferencia/default.asp> (septiembre de 2010).

MTAS (2008). *Plan Estratégico 2008-2011 de Igualdad de Oportunidades*. Madrid: Instituto de la Mujer.

OCDE-CAD (2007). *OCDE-Comité de Ayuda al Desarrollo. Examen de Pares. España*. España: OCDE-CAD-MAEC.

OECD(2010). *Development.AidActivities.CreditorReporting System (CRS). Code 15164*. [On line]. Disponible en: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRSNEW> (junio de 2010).

Lagunas, R. y Bernabeu, N. (2004). *Cómo elaborar una estrategia de género para una oficina de país. Diagnóstico Institucional de Género*. San Salvador: PNUD.

Sanahuja, J. A. (2008). La política de Cooperación Española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas. *Quórum. Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales*. 19, 37-55.

## **LA EVALUACIÓN SENSIBLE AL GÉNERO: UNA HERRAMIENTA PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA AYUDA**

**Julia Espinosa Fajardo**

*Universidad Complutense de Madrid*

### **Introducción**

La igualdad de género constituye un compromiso internacional dentro de la agenda actual de desarrollo. Ya en la década de los setenta, la desigualdad entre mujeres y hombres comenzó a reconocerse como problema público por parte tanto de los países del Sur como del Norte. No obstante, ha sido a partir de la Conferencia de Beijing (1995) cuando la igualdad de género se ha reconocido como un prerrequisito para el desarrollo y las políticas públicas, nacionales e internacionales, han comenzado, poco a poco y de forma desigual, a integrarla como un objetivo que debe atravesar todas las acciones públicas.

A lo largo de estas décadas, han sido diferentes las iniciativas públicas que se han puesto en marcha en esta dirección. La preocupación por evaluar los avances en esta materia, sin embargo, no ha comenzado a manifestarse hasta los últimos veinte años. La necesidad de conocer los logros y retos en términos de igualdad de género se expresó, en un primer momento, en un interés específico en la evaluación de acciones de desarrollo centradas, de forma concreta, en la promoción de este tipo de igualdad. De la mano de Beijing y la estrategia de transversalidad de la perspectiva de género, la mirada evaluativa empezó a plantearse la necesidad de integrar horizontalmente esta perspectiva de análisis en todos los ejercicios de evaluación.

Ahora bien, al igual que en otras fases del ciclo de las políticas de desarrollo, en evaluación coexisten también los enfoques “Mujeres en el Desarrollo” (MED) y “Género en el Desarrollo” (GED) con sus particularidades específicas en relación al proceso evaluativo. Además, existen otras dificultades, de carácter político, operativo y técnico, que limitan la incorporación efectiva de la perspectiva de género en evaluación.

A continuación, profundizamos en cómo se han incluido las cuestiones de género en evaluación analizando las características propias del “enfoque GED” o evaluación sensible al género así como los principales retos a los que hace frente.

### **Las cuestiones de género en la evaluación de la ayuda al desarrollo**

Las cuestiones de género se han incorporado hace escasos años a la evaluación de programas y políticas de desarrollo. La evolución de la propia disciplina de la evaluación, el avance hacia un concepto más multidimensional del desarrollo y, con ello, la inclusión de la igualdad de género en la agenda de cooperación han provocado que todo el trabajo sobre evaluación y género se encuentre en las últimas dos décadas (RUIZ-BRAVO Y BARRIG, 2002; CAD, 1998).

A lo largo de estos años, la proporción de evaluaciones que cubren los temas de igualdad entre hombres y mujeres ha ido en aumento. En los últimos años, en concreto, la pérdida de peso político de la igualdad de género en el actual entorno neoliberal y las diferentes dificultades para implementar políticas de género han provocado que movimientos feministas, organizaciones sociales y determinadas agencias de desarrollo reclamen, cada vez en mayor medida, la evaluación de los avances en materia de igualdad.

La evaluación, por tanto, ha comenzado a visualizarse por parte de algunas agencias de desarrollo como una herramienta de gran potencial para el aprendizaje, la mejora y la rendición de cuentas en materia de igualdad entre hombres y mujeres. En este sentido, la evaluación también ha empezado a concebirse como un instrumento fundamental para asegurar una ayuda de calidad que promueva, en efecto, la igualdad de género y, con ello, una ayuda más eficaz (MOSER Y MOSER, 2005; RUIZ-BRAVO Y BARRIG, 2002).

Sin embargo, a pesar de esta mayor demanda evaluativa, la relación entre género y evaluación está todavía poco desarrollada, organizada y estructurada. El hecho de que tanto género como evaluación constituyan dos temas relativamente “recientes” y, en ocasiones, de limitada prioridad en la praxis

del desarrollo<sup>61</sup> ha provocado que sean escasos los aportes teóricos al respecto. En efecto, es reducido el número de artículos y referencias académicas sobre esta temática. Las principales contribuciones provienen, por el contrario, de metodologías generales de evaluación, de marcos de planificación sensibles al género, de estudios específicos sobre la práctica evaluativa y de documentación gris de agencias donantes y otros agentes de cooperación.

De la revisión y análisis de esta documentación, *grosso modo*, se concluye que en evaluación, al igual que en otras fases del ciclo de políticas, coexisten distintas comprensiones y modos de abordar la desigualdad entre hombres y mujeres en la evaluación. Pese a que todas las evaluaciones que atienden a la desigualdad entre hombres y mujeres suelen etiquetarse como “evaluaciones de género”, en la praxis evaluativa también se pone de manifiesto la convivencia de dos grandes enfoques: el “enfoque Mujeres en el Desarrollo” (MED) y el “enfoque Género en el Desarrollo” (GED). Así, mientras que las evaluaciones con “enfoque MED” se centran en el análisis de la integración de las mujeres en los procesos de desarrollo, las evaluaciones con “enfoque GED o perspectiva de género” o evaluaciones sensibles al género van un paso más allá y se focalizan en las diferentes dimensiones que alimentan las desigualdades estructurales de género (ESPINOSA, 2007; FIDA, 1995).

En concreto, las evaluaciones con “enfoque MED” se interesan principalmente por valorar la situación de las mujeres antes, durante y después de la acción de desarrollo así como su participación en la misma. Consideran que si se consigue integrar a las mujeres en el desarrollo, la desigualdad entre hombres y mujeres desaparecerá y, en esta línea, sitúan a las mujeres como “grupo especial” de análisis.

Por otro, las evaluaciones con perspectiva de género o evaluaciones sensibles al género proponen determinar las

implicaciones que tiene para hombres y mujeres las acciones planeadas (DE WAAL, 2006). Desde este enfoque, se parte de que:

“toda intervención de desarrollo afecta a las actividades diarias, los recursos disponibles, las funciones y responsabilidades, las oportunidades y derechos efectivos de las personas destinatarias y, por ello, ésta debe ser evaluada desde el punto de vista de los efectos (esperados y no esperados, positivos y negativos) que produce en las vidas de los hombres y las mujeres.” (GONZÁLEZ Y MURGUIALDAY, 2004:2).

No se trata sólo de hacer partícipes a las mujeres en los procesos de desarrollo ni de estudiar los avances en la situación de las mujeres, sino de analizar las diferentes situaciones de partida de hombres y mujeres así como los efectos diferenciados de las políticas en ambos sexos. Desde esta perspectiva, para la reducción de la desigualdad entre hombres y mujeres es necesario considerar las relaciones de género existentes.

En este sentido, las principales diferencias entre ambos enfoques hacen referencia tanto a la finalidad y el objeto de evaluación como al tipo de criterios de valor, preguntas e indicadores de evaluación, que se derivan de la propia concepción de la desigualdad de género. Estos rasgos específicos de cada tipo marcan el abordaje metodológico, el tipo de análisis y recomendaciones generadas así como su potencial uso. En las siguientes páginas, se describen las principales características que definen a la evaluación sensible al género así como los retos a los que hace frente.

### **La evaluación sensible al género**

El “enfoque GED” o perspectiva de género comienza a utilizarse en evaluación a finales de la década de los noventa como efecto, en parte, de su reconocimiento como enfoque de análisis y trabajo en la Conferencia

---

61 La cooperación internacional se ha caracterizado a lo largo de su historia por tener una mayor preocupación por la ejecución de políticas, programas y proyectos que por el análisis del diseño, funcionamiento y resultados de las intervenciones como mecanismo de mejora. Por otra parte, también ha estado marcada por una tendencia a considerar que las políticas no tienen efectos diferenciados por género, a no ser que se trate de intervenciones con mujeres o en temas tradicionalmente “femeninos”, y a obviar, por tanto, la dimensión de género en el diseño e implementación de las actuaciones. Todo esto hace que, en efecto, tanto la evaluación como la igualdad de género, pese a los avances, sigan constituyendo temas de segundo orden en la mayor parte de las políticas de cooperación.

de Beijing. Desde entonces, la perspectiva de género ha estado presente en la evaluación de intervenciones específicas de mujeres o bien en intervenciones con un claro componente de género -políticas de transversalidad o políticas de empoderamiento-. Además, ha constituido la base de la evaluación de impacto de género desarrollada en los últimos años y que analiza toda clase de actuaciones. Sin embargo, el “enfoque MED” sigue predominando cuando se evalúan cuestiones de género y el uso del “enfoque GED” en la evaluación de todo tipo de acciones de desarrollo sigue siendo reducido. Como se expone al final de esta comunicación, todavía son muchas las dificultades a las que hace frente el desarrollo de evaluaciones sensibles al género (HUNT Y BROUWERS, 2003; CRACKNELL, 2000; CAD, 1998).

Las diferentes experiencias en género y desarrollo han puesto de manifiesto que la evaluación constituye una herramienta fundamental para asegurar que la perspectiva de género no se evapore en el proceso de implementación política así como para extraer conclusiones que impulsen la mejora continua de las intervenciones y la rendición de cuentas en materia de género (RODRÍGUEZ *et al.*, 1999). En concreto, la evaluación sensible al género, frente a los modelos de evaluación predominantes caracterizados por su “ceguera al género”<sup>62</sup>, constituye un instrumento clave para medir las transformaciones en las relaciones de género; impulsar en mayor y mejor modo la igualdad entre hombres y mujeres; y de este modo, promover una ayuda de calidad (MURGUIALDAY, VÁZQUEZ Y GONZÁLEZ, 2008).

Además, este tipo de evaluaciones se caracteriza también por tener un carácter empoderante. Aparte de tener como finalidad el aprendizaje y la rendición de cuentas sobre los avances y retos en materia de género, la evaluación sensible

al género persigue que la población destinataria, mujeres y hombres, tengan más control y capacidad de decidir sobre las medidas que les afectan directamente. Del mismo modo, quiere contribuir al cambio organizacional hacia prácticas internas y externas más equitativas (FORT *et al.*, 2005; RODRÍGUEZ *et al.*, 1999).

A diferencia de la evaluación con “enfoque MED”, evaluar con perspectiva de género supone a grandes rasgos “medir la distinta situación de la que parten hombres y mujeres para el desarrollo de proyectos y sus diferentes necesidades, y cómo las actuaciones contribuyen a disminuir las desigualdades entre los sexos en función de las necesidades detectadas”. (SALLÉ, 2003:34). Paralelamente, la evaluación con perspectiva de género debe identificar “hasta qué punto los grupos de menor influencia, las mujeres, participan en el desarrollo de sus comunidades como agentes incorporando sus visiones y enriqueciéndolo de acuerdo con esas visiones.” (SIERRA, 2000:96).

En las siguientes líneas, se expone una propuesta para integrar esta perspectiva en los procesos evaluativos, independientemente de cuál sea su objeto.

### **El “análisis de género” como marco analítico para la evaluación**

La evaluación con “enfoque GED”, en tanto que busca conocer las causas estructurales de la desigualdad entre mujeres y hombres en el contexto de la intervención, se apoya en el “análisis de género”<sup>63</sup> como marco analítico de referencia. En este sentido, aplica el “análisis de género” de forma sistemática en todo el proceso evaluativo, desde los Términos de Referencia<sup>64</sup> (TdR) a la presentación de resultados (DE WAAL, 2006; HUNT Y BROUWERS, 2003; RUIZ-BRAVO Y BARRIG, 2002).

62 La expresión “ceguera de género”, que proviene de la expresión utilizada en la literatura anglófona *gender-blindness*, hace referencia a la falta de atención y análisis de las causas estructurales de la desigualdad existente entre mujeres y hombres.

63 Los diferentes marcos o metodologías de “análisis de género” fueron desarrollados, en el ámbito de la cooperación internacional, a partir de los ochenta. Aunque es fundamental que se realice el “análisis de género” en la primera fase de identificación, “también debe insistirse en la conciencia sobre este factor durante todas las fases de los ciclos de los proyectos” (OSTERGAARD, 1991:27).

64 Los Términos de Referencia, elaborados normalmente por la entidad que encarga la evaluación, conforman el documento base a partir del cual se desarrollará la evaluación en tanto que recoge las principales características de la evaluación a ejecutar: antecedentes de la intervención, objetivo de la evaluación, ámbito de aplicación y método, cuestiones a tratar, equipo evaluador, calendario, entre otras.

Según los estándares internacionales de “análisis de género”, su utilización en los procesos evaluativos se traduce en la consideración en todas las fases de la evaluación de un conjunto de factores o dimensiones que se manifiestan tanto en la familia y la comunidad como en el mercado y el Estado y que explican la desigualdad estructural de género. Estas dimensiones del análisis de género son: la división sexual del trabajo y los diferentes roles de género; la participación de las mujeres y los hombres en espacios públicos y privados; el control del uso del cuerpo de mujeres; las necesidades prácticas y estratégicas de género; los distintos usos del tiempo de mujeres y hombres; y el desigual acceso a y control sobre recursos, beneficios y servicios por parte de mujeres y de hombres.

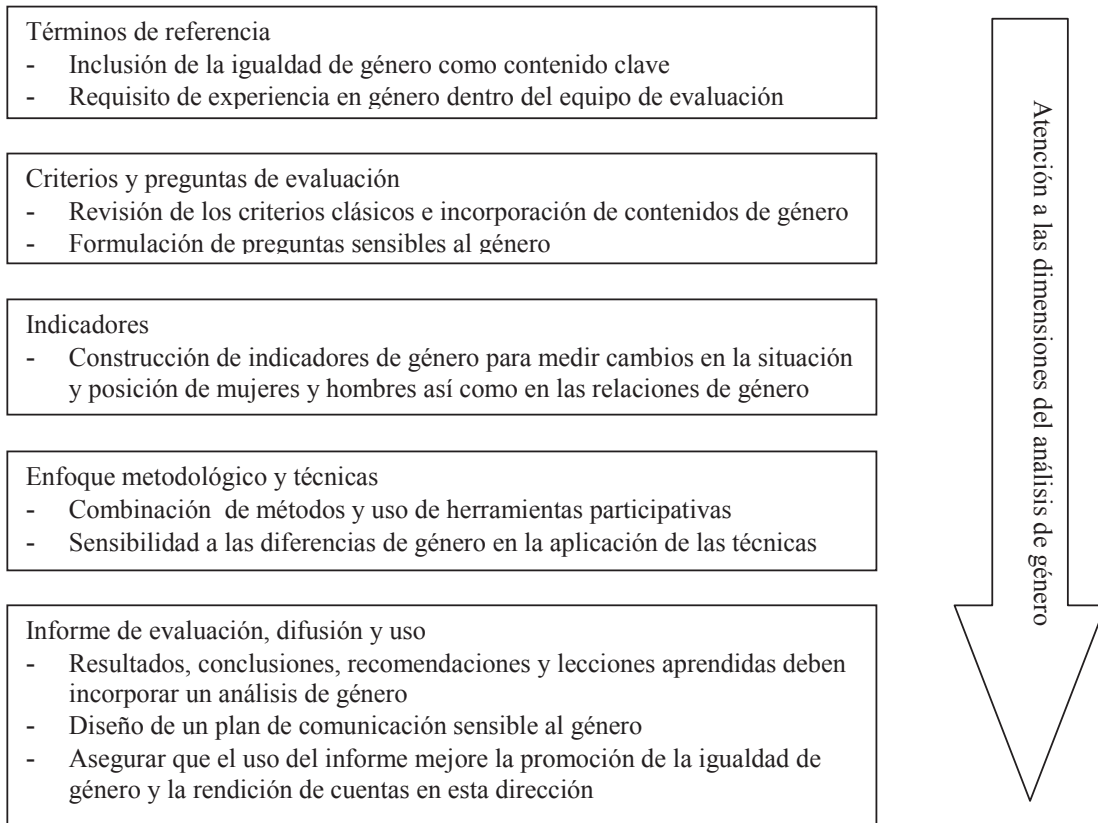
De forma paralela a este conjunto de dimensiones, el análisis de género ha puesto de manifiesto la fuerte interrelación entre la desigualdad de género y otras formas de desigualdad. La desigualdad que sufren las mujeres respecto a los hombres se acentúa o suaviza dependiendo de su intersección con otras formas de desigualdad. La desigualdad de género ha de entenderse dentro de un marco de desigualdades múltiples.

En términos generales, la incorporación del análisis de género en los procesos de evaluación implica, como señalan González y Murguialday, apostar por “una dinámica que conlleva una transformación de la propia filosofía de la evaluación y que ha de generar adaptaciones de las herramientas y procesos evaluadores.” (GONZÁLEZ Y MURGUIALDAY, 2004:2).

En la práctica, incorporar la perspectiva de género en evaluación supone recoger en los Términos de Referencia (TdR) el interés por conocer la relación entre desigualdad de género y la intervención a evaluar así como solicitar expertas y expertos en materia de género dentro del equipo de evaluación. Igualmente, conlleva repensar qué se evalúa, con qué técnicas y procedimientos así como qué tipo de informe de evaluación se realiza, cómo se difunde y para qué se utiliza. Implica, por tanto, incorporar contenidos de género en la evaluación así como tener presente las diferencias de género para impulsar una igual participación de mujeres y hombres en el proceso de evaluativo y su utilización (SIERRA, 2000).

En el escenario específico de la cooperación internacional, donde predomina un tipo de evaluación de carácter criterial y en muchas ocasiones basada en objetivos y resultados, esto supone mirar desde una perspectiva de género las dimensiones o criterios a evaluar, las preguntas de evaluación y los indicadores. Por otra parte, también supone adaptar las propuestas metodológicas y técnicas a las especificidades de género así como asegurar que la difusión de los resultados llega tanto a mujeres como a hombres y su utilización en pro de la igualdad de género (DE WAAL, 2006; RODRÍGUEZ *et al.*, 1999; FIDA, 1995).

### Integración del enfoque de género en el proceso evaluativo



#### Criterios y preguntas de evaluación sensibles al género

En cuanto a las dimensiones o criterios de evaluación, de acuerdo con Sierra, una evaluación con perspectiva de género “necesita de una reinterpretación de los criterios de evaluación que permita un análisis menos centrado en la acción y más centrado en las personas y sus procesos.” (SIERRA, 2000:97). Específicamente, precisa de unos criterios que tengan presentes las estructuras sociales, económicas y políticas que generan la desigualdad de género.

Respecto a los cinco criterios clásicos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), “criticados tanto desde el “análisis de

género” (...) por ser demasiado técnicos” (GONZÁLEZ Y MURGUIALDAY, 2004:11), una revisión desde la perspectiva de género implica dirigir la atención a algunos aspectos críticos. A continuación, se expone una redefinición de estos criterios presentados como “criterios sensibles al género”<sup>65</sup>:

- Eficacia: Relación de los objetivos de la acción de desarrollo con los resultados considerando los beneficios alcanzados por hombres y mujeres, sin analizar los costes en los que se incurre para obtenerlos. Desde una mirada de género, además, analizar la eficacia implica valorar hasta qué punto los objetivos y resultados esperados tienen en

<sup>65</sup> La nueva definición de los criterios CAD de acuerdo al enfoque de género que aquí se presenta proviene de Lara González y Clara Murguialday (2004), Irene López y Beatriz Sierra (2001) y Beatriz Sierra (2000).

cuenta las desigualdades estructurales de género y qué avances, en relación con éstos, se logran en materia de igualdad.

- Eficiencia: Valoración de si los resultados vinculados a la igualdad de género han sido logrados a un coste razonable y de si los beneficios tienen un coste equitativo y han sido asignados equitativamente. Asimismo, incorporar la perspectiva de género en una evaluación de la eficiencia supone comparar los inputs y outputs de las mujeres y de los hombres en el contexto de la intervención.

- Pertinencia: Grado de adecuación de los objetivos de la intervención al contexto donde se ejecuta considerando tanto las necesidades e intereses de la población beneficiaria como las políticas existentes. Para una evaluación con enfoque de género, la pertinencia constituye un criterio fundamental puesto que implica valorar cómo las necesidades prácticas y estratégicas de género son abordadas en la intervención así como analizar quién y en qué modo determina estas necesidades. De igual modo, en un análisis de la pertinencia, ha de valorarse si la metodología adoptada por la intervención ayuda a las mujeres a percibir las limitaciones que ellas mismas se imponen y a superarlas.

- Impacto: Contribución de la acción de desarrollo a la política más amplia de igualdad de género, a los objetivos sectoriales de igualdad y al avance hacia la igualdad a largo plazo. Analizar el impacto en términos de género implica identificar y valorar los efectos que la intervención de desarrollo tiene sobre las relaciones de género. Estos efectos pueden vincularse con cambios en el acceso y uso de los recursos, en la toma de decisiones así como en la carga de trabajo –remunerado y no remunerado– de mujeres y hombres, entre otras dimensiones.

- Sostenibilidad o Viabilidad: Alcance de logros relevantes en materia de igualdad de género que serán mantenidos después del período de financiación. Hace referencia a la apropiación de la intervención por parte de mujeres y hombres; a la consideración de las necesidades estratégicas de género a lo largo del programa; y la construcción de capacidades para sostener los efectos del proyecto.

Aparte de estos cinco criterios, Sierra propone incorporar el criterio de la “calidad de la participación”. Según la autora, la presencia de mujeres en algunas fases de la acción de desarrollo no asegura que sus necesidades y opiniones sean efectivamente integradas ni que se fomente una mayor autonomía de las mujeres. La calidad de la participación hace referencia al grado en que la “participación de mujeres y hombres acompañan procesos que conducen a una mayor igualdad en sus condiciones de vida y su posición relativa” (SIERRA, 2000:96). La participación puede ir desde la simple recepción pasiva a la constitución como grupo que identifica sus necesidades y planifica soluciones.

Del mismo modo, cada vez se pone mayor énfasis en que los principios de la “Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda” de 2005 –apropiación, alineamiento, armonización, gestión por resultados y responsabilidad mutua– incorporen, cuando se analizan en los procesos evaluativos, las diferentes dimensiones del análisis de género. Los mecanismos de rendición de cuentas y las dimensiones de análisis impulsados en el marco de la Agenda de París presentan importantes carencias en relación a la medición y valoración de los avances y retos en materia de género (MOSER, 2007).

Por otra parte, y en consecuencia, las preguntas de evaluación que han de servir de guía al proceso evaluativo deben tener presentes las desigualdades existentes entre hombres y mujeres y asumir que los efectos de las acciones de desarrollo pueden ser diferenciados en ambos sexos. A continuación, se recogen algunas preguntas de evaluación que han de tenerse en consideración en el diseño de evaluaciones sensibles al género:

- ¿Quién es la población destinataria de la intervención?  
¿Mujeres, hombres, ambos? ¿Quiénes se benefician y quiénes salen perjudicados?

- ¿Se cuenta con mujeres y hombres en la definición del problema y en la propuesta de solución?

- ¿Se identifica la desigualdad de género como un problema central en la acción de desarrollo? -¿Cómo se define el concepto de género, de relaciones de género y cómo se plantea su relación con la intervención?

- ¿Existe reconocimiento de la existencia de problemas específicos de mujeres y hombres que son resultado de las relaciones de género existentes?

- ¿Se plantea una estrategia dentro de la acción de desarrollo para impulsar la igualdad de género? ¿Se identifican objetivos referidos a cambios en las relaciones de género? ¿Y objetivos dirigidos a actuar sobre problemas específicos de mujeres y hombres?

- ¿Qué mecanismos se adoptan para fortalecer la participación de las mujeres en la intervención teniendo en cuenta su tradicional localización en el ámbito doméstico y su posición subordinada?

- ¿Se consideran los diferentes roles –reproductivo, productivo y comunitario– de mujeres y hombres?

- ¿Se valora el diferente grado de poder de mujeres y hombres en la toma de decisiones? ¿Se impulsa la participación equitativa de mujeres y hombres en los espacios públicos y privados?

- ¿Se impulsa su empoderamiento de las mujeres? ¿Se apuesta por el desarrollo de las capacidades de las mujeres para hacerse cargo de sus propias vidas y actuar colectivamente para solucionar problemas?

- ¿Se fomenta el control de su propio cuerpo por parte de las mujeres así como el respeto por parte de los hombres?

- ¿La intervención responde a las necesidades prácticas de género, a las necesidades estratégicas de género o a ambas?

- ¿Se tiene en consideración los distintos usos del tiempo de hombres y mujeres?

- ¿Se tienen en cuenta el desigual acceso a recursos económicos, políticos y culturales por parte de mujeres y hombres? ¿Y el desigual control sobre los mismos?

- ¿Se atiende a la relación de la desigualdad de género con otros tipos de desigualdades vinculadas a la etnia, la sexualidad, la casta, etc.?

### Indicadores sensibles al género

La incorporación de la perspectiva de género en los procesos evaluativos supone también la construcción de “indicadores sensibles al género” o “indicadores de género” que miden, de forma específica, cómo la acción de desarrollo promueve la igualdad de género o, en otras palabras, cómo impulsa el cambio en la situación y posición de mujeres y hombres y en las relaciones de género (OCAMPO Y BELLO, 2004; HUNT Y BROUWERS, 2003; CIDA, 1997).

Hasta el momento, el trabajo metodológico en esta materia ha sido amplio y se cuenta con relevantes aportes de diferentes agencias donantes así como de determinados centros de investigación<sup>66</sup>. Los “indicadores de género” constituyen, de hecho, una de las áreas más desarrolladas y esto se explica por dos factores principales: a escala macro, la elaboración de índices de género<sup>67</sup> por parte de Naciones Unidas y el establecimiento de objetivos e indicadores de género en la agenda internacional de desarrollo, en concreto los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); y, a escala micro, el énfasis en los “indicadores objetivamente verificables” que, de acuerdo con el Enfoque del Marco Lógico, constituye un elemento central en toda matriz de planificación.

En evaluación, la función principal de los “indicadores de género” es ayudar a explicitar, en el ámbito concreto de

66 Cabe resaltar dentro de las referencias bibliográficas en materia de indicadores de género el trabajo desarrollado por Annalise Moser (2007), Ada Ocampo y Rosario Bello (2004) y CIDA -Canadian International Development Agency- (1997). Igualmente, existe un amplio trabajo de indicadores de género según sector de intervención: salud, educación, acción humanitaria, etc.

67 El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo diseñaron, en los años noventa y ligado a sus Informes de Desarrollo Humano, dos índices específicos: el índice de desarrollo relativo al género (IDG), que incorpora a la desigualdad de género en la medición del índice de desarrollo humano; y el índice de potenciación del género (IPG), que mide si las mujeres y los hombres están en condiciones de participar activamente en la vida económica y política y en la toma de decisiones. Puede encontrarse más información al respecto en PNUD (1995).



actuación, las manifestaciones concretas de la desigualdad de género que quedan con frecuencia invisibilizadas en los indicadores tradicionales. Así se pone de manifiesto, por ejemplo, en los indicadores relativos al empleo que excluyen habitualmente el trabajo de las mujeres, ubicado con frecuencia en el sector informal y en la economía de los cuidados. Para ello, la definición de indicadores se apoya en las dimensiones de análisis de género señaladas tomando siempre como referencia las características específicas del objeto evaluado.

En esta línea, los indicadores de género proporcionan siempre información desagregada por sexo y, si es posible, por edad, niveles socioeconómicos, educativos, colectividades étnicas, entre otras variables, de cara a contar con más información sobre los distintos sectores de la población (MURGUIALDAY, VÁZQUEZ Y GONZÁLEZ, 2008; CIDA, 1997).

Sin embargo, la definición de “indicadores de género” no siempre constituye una tarea sencilla. Con frecuencia las cuestiones relativas a la desigualdad de género, tales como la pobreza de las mujeres o su empoderamiento, resultan de difícil medición y es necesario construir un conjunto de indicadores, cualitativos y cuantitativos, que ayuden a la medición de las dimensiones a evaluar. Además, los avances en las relaciones de género no siempre son cuantificables y es necesario la elaboración de indicadores cualitativos que pongan de manifiesto las transformaciones en comportamientos y actitudes así como las visiones y percepciones de mujeres y hombres sobre los propios procesos de cambio (MURGUIALDAY, VÁZQUEZ Y GONZÁLEZ, 2008; MOSER, 2007; CIDA, 1997).

Por otra parte y dado el carácter empoderante de este tipo de evaluaciones, muchas autoras sugieren que los indicadores sean formulados de forma participativa, asegurando una implicación activa de mujeres y hombres, para que ambos se apropien del proceso evaluativo (MURGUIALDAY, VÁZQUEZ Y GONZÁLEZ, 2008; FORT et al., 2005; CIDA, 1997).

### **Aproximaciones metodológicas y herramientas del análisis de género**

La adopción de un enfoque de género en evaluación implica una mirada feminista a los diseños metodológicos que se traduce, en la mayor parte de los casos, en la predilección por métodos cualitativos y participativos (HUMPHRIES, 1999). No obstante, cada vez gana mayor peso la triangulación metodológica o la opción por los métodos mixtos. Se asume que la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos contribuye a un mejor conocimiento de la desigualdad de género (MOSER, 2007; MURPHY, 1997). Mientras que los primeros proporcionan datos clave sobre diferencias de género que son cuantificables, los segundos posibilitan un “examen en mayor profundidad de los procesos sociales, las relaciones sociales, las dinámicas de poder y la calidad de la igualdad de género, todos ellos aspectos de difícil medición a través de métodos cuantitativos.” (MOSER, 2007:11).

Dada la finalidad empoderante de este tipo de evaluaciones, esta combinación de métodos con frecuencia se acompaña con la utilización de herramientas participativas que provienen, en muchos casos, de la planificación sensible al género y que proporcionan información clave de cara a la revisión y evaluación de las acciones de desarrollo. Entre las herramientas más destacables se encuentran el perfil de actividades, el perfil de participación en la toma de decisiones, el cuadro de necesidades prácticas y estratégicas y la matriz de acceso y control de recursos y beneficios<sup>68</sup>. Todas ellas pueden utilizarse en talleres participativos y en grupos de discusión así como conformar la base para la aplicación de otras técnicas de carácter cualitativo o cuantitativo (MURGUIALDAY, VÁZQUEZ Y GONZÁLEZ, 2008; MOSER, 2007; GONZÁLEZ Y MURGUIALDAY, 2004).

Aparte de los enfoques metodológicos y las herramientas concretas utilizadas, la perspectiva de género en evaluación implica también un modo diferente de aplicar las diferentes técnicas de recopilación de la información. En concreto, supone asegurarse de incorporar a mujeres y hombres en la

---

<sup>68</sup> Una descripción de cada una de estas herramientas, sus bondades, debilidades y modo de aplicación concreto, se encuentra en Clara Murguialday, Norma Vázquez y Lara González (2008).

muestra o población de estudio; tomar en consideración la distinta disponibilidad horaria de mujeres y hombres; atender a los posibles obstáculos en la participación de las mujeres; y tener en cuenta necesidades e intereses tanto a la población masculina como a la femenina. Además, requiere de un equipo evaluador que cuente con destrezas para trabajar con mujeres, hombres y grupos diversos. En tanto que se quiere impulsar un proceso empoderante, éste también ha de tener habilidades para potenciar la participación y apropiación de la evaluación por parte de los diferentes grupos así como no reforzar el liderazgo tradicional y la concentración de poder (FORT et al., 2005; GONZÁLEZ Y MURGUIALDAY, 2004; RODRÍGUEZ et al., 1999).

La adopción de un enfoque participativo, además, se utiliza para hacer frente a los agudos problemas de medición que enfrenta la evaluación con perspectiva de género. En general, son pocas las estadísticas publicadas que diferencian entre hombres y mujeres y no suelen recogerse de forma generalizada datos por sexo ni en la línea de base ni a lo largo de la vida de las intervenciones. A esto se une que “con frecuencia los hombres suponen que siempre pueden hablar en nombre de las mujeres” (CRACKNELL, 2000:243). Por otra parte, el contacto con las mujeres es difícil y, en muchas ocasiones, éstas no se expresan con libertad cuando hay hombres delante. Este hecho se acentúa en los países musulmanes donde es casi imposible conocer la situación y las ideas de las mujeres si no se tiene a una mujer musulmana dentro del equipo. Sin duda, impulsar la participación de los agentes implicados, así como conocer las normas informales de comunicación de mujeres y hombres, resulta central para el diseño metodológico y de las técnicas de medición.

### **El informe de evaluación, su difusión y su uso**

El resultado de la incorporación de la perspectiva de género en el proceso evaluativo es un informe de evaluación donde, junto con otros contenidos, se incluyen las debilidades y fortalezas de la intervención en clave de género.

Al igual que en las fases anteriores, durante la elaboración del informe de evaluación las diferentes dimensiones del análisis de género conforman un elemento clave, en este

caso, para analizar cómo la acción de desarrollo aborda la desigualdad de género. En este sentido, el informe de evaluación constituye el espacio adecuado para poner de relieve aspectos que pueden quedar ocultos de otro modo. Por ejemplo, se puede pensar que una intervención está beneficiando a hombres y mujeres porque se impulsan actividades económicas dirigidas a la población masculina al considerar que los recursos se reparten de modo equitativo dentro de la unidad familiar. Una mirada de género pone de manifiesto que, como señala Amartya Sen, “el hogar es un espacio de ‘conflicto cooperativo’ en el que coexisten la disposición a colaborar para la sobrevivencia familiar y los conflictos generados por los intereses contrapuestos de sus miembros” (en MURGUIALDAY, VÁZQUEZ Y GONZÁLEZ, 2008:35). Por lo tanto, un informe de evaluación elaborado con enfoque de género subrayará la necesidad de modificar la lógica de intervención hacia otros modelos más igualitarios.

Una vez finalizado el informe y contrastado con los diferentes agentes críticos, la difusión de las conclusiones y recomendaciones constituye un momento central de cara a generar verdaderamente aprendizajes y mejoras. En este punto, el diseño de un plan de comunicación que atienda a los modelos y espacios específicos de comunicación de mujeres y hombres resulta fundamental para asegurar que el informe llega a toda la población implicada, tanto femenina como masculina. Igualmente, resulta clave para impulsar su utilización si bien ésta estará fuertemente reforzada si se ha impulsado una participación activa de toda la población y, con ello, su apropiación del proceso evaluativo.

### **A modo de conclusión: Principales retos de la evaluación sensible al género**

En las últimas dos décadas, el número de evaluaciones temáticas sobre igualdad de género en el área de la cooperación internacional se ha ido incrementando ante la reconocida necesidad de rendir cuentas y generar aprendizajes en esta materia. “Sin embargo, el avance general hacia la incorporación de la perspectiva de género en todas las evaluaciones de la ayuda al desarrollo ha sido lento y desigual” (HUNT y BROUWERS, 2003:10). El interés

creciente en la evaluación de género no se ha traducido aún en la calidad y profundidad del tratamiento de las cuestiones de género en los procesos evaluativos donde existe aún un amplio espacio para la mejora (MURGUIALDAY, VÁZQUEZ Y GONZÁLEZ, 2008; DE WAAL, 2006; CRACKNELL, 2000).

Al igual que sucede en otras fases del ciclo de las políticas de desarrollo, la incorporación de la perspectiva de género en evaluación hace frente a un conjunto diverso de retos vinculados con aspectos tan diversos como la escasa voluntad política y limitada capacidad institucional en materia de género y evaluación; la utilización de mujeres y género como sinónimos; y las asunciones sobre la dificultad de medir los avances en materia de género, entre otros.

Por una parte, se observa una reducida voluntad política para incorporar las cuestiones de género en evaluación. La decisión política sobre qué evaluar tiende a marginar los contenidos de género. Así, son escasos los sistemas de evaluación que incluyen la perspectiva de género como un enfoque transversal de análisis y las cuestiones de género se evalúan mayoritariamente en aquellas intervenciones específicas de igualdad de género (HUNT Y BROUWERS, 2003; STAUD, 2003). Además, en raras ocasiones, se integra la perspectiva de género en la evaluación general de políticas y programas. Por el contrario, es frecuente que, si no se menciona la igualdad de género en los objetivos originales en la planificación, la perspectiva de género sea tratada de modo superficial o bien quede ignorada en el resto de las fases de la intervención. Las cuestiones de género, por tanto, son consideradas con frecuencia como accesorias en la evaluación (CRACKNELL, 2000; CAD, 1998).

Esta escasa voluntad política de incorporar la perspectiva de género en evaluación se traduce, por otra parte, en una reducida capacidad institucional en esta materia que se manifiesta en la inexistencia de una asignación clara de responsabilidades así como de recursos humanos y materiales específicos para ello (FERNÁNDEZ-LAYOS, 2003; RODRÍGUEZ et al., 1999).

Paralelamente, las dificultades para integrar el enfoque de

género en evaluación se vinculan también con la utilización de “género” y “mujeres” como sinónimos. En la práctica evaluativa, el foco se pone en la participación femenina en la intervención y en las mejoras en la condición de las mujeres. Sin embargo, se presta escasa o nula atención a cómo la acción de desarrollo impacta sobre mujeres y sobre hombres y cómo, desde una visión más estratégica, modifica las desiguales relaciones de género. En este sentido, se adopta un “enfoque MED” bajo la denominación de “enfoque de género”, un hecho que ignora el componente relacional del género y genera un análisis pobre de la desigualdad existente entre mujeres y hombres (HUNT Y BROUWERS, 2003; WOODFORD-BERGER, 2000).

Por otro lado, existe una tendencia a concebir la evaluación de las cuestiones de género como una tarea compleja y difícil, una “tarea de expertas”. Una cuestión que se ve reforzada por el hecho de que muchas dimensiones de género precisan de mediciones cualitativas para su medición y éstas se consideran poco “exactas” o “científicas” y delimitadas por visiones subjetivas (MURGUIALDAY, VÁZQUEZ Y GONZÁLEZ, 2008; FERNÁNDEZ-LAYOS, 2003; RODRÍGUEZ et al., 1999). Por estos motivos, la incorporación de la perspectiva de género en evaluación queda en muchas ocasiones relegada a un segundo plano.

Además, en aquellas intervenciones donde no se ha integrado la perspectiva de género en las etapas anteriores, la evaluación sensible al género hace frente a la inexistencia de líneas de base y otros datos desagregados por sexo así como al reducido número de indicadores sensibles al género que se establecen en la fase de planificación. Todo esto dificulta de hecho la valoración de los efectos y provoca resistencias a valorar los cambios en clave de género

En general, todos estos retos a la incorporación sistemática de la perspectiva de género en evaluación hacen que se pierda parte de su potencial transformador en tanto que herramienta de aprendizaje y mejora continua. Como subrayaba Ostergaard ya a comienzos de los noventa, la evaluación de las políticas y programas en función del género “puede ser decisiva para motivar al personal del organismo con el fin de que elija un enfoque en este sentido” (OSTERGAARD,

1991:277). Del mismo modo, la evaluación de género de las políticas y programas “puede asegurar que la segunda fase incluya al género” (MOSER, 1995:242).

Entre las medidas necesarias para una evaluación que tenga resultados sobre la igualdad de género y mejore, por ende, la calidad de la ayuda se subrayan la existencia de una guía adecuada de evaluación con perspectiva de género; la definición de criterios de evaluación sensibles al género; la elaboración de preguntas e indicadores de evaluación sensibles al género; la consulta participativa con la diversidad de mujeres y hombres implicados en la intervención; y, sobre todo, tiempo y recursos adecuados que permitan a la evaluación aumentar su análisis y profundidad.

Del mismo modo, se recomienda tomar medidas para evitar la falta de conciencia sobre los compromisos operacionales en materia de género formando al personal de las agencias e incorporar mejor la perspectiva de género en la planificación y en la gestión del ciclo de las intervenciones. Sobre todo, resulta fundamental informar a los donantes y receptores de la importante relación existente entre igualdad de género y otros objetivos de desarrollo como la reducción de la pobreza, la sostenibilidad medioambiental, el gobierno democrático y la consecución de los derechos humanos (HUNT Y BROUWERS, 2003; WOODFORD-BERGER, 2000).

## Bibliografía

Canadian International Development Agency (1997). *A Project Level Handbook. The Why and How of Gender-Sensitive Indicators*. Quebec: Minister of Public Works and Government Services.

Cracknell, B. E. (2000). *Evaluating Development Aid. Issues, problems and solutions*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

CAD (1998). *Directrices y guía de conceptos del CAD sobre la igualdad entre mujeres y hombres*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.

De Waal, M. (2006). Evaluating Gender Mainstreaming in Development Practices. *Development in Practice*. Vol. 16. 2, 209-214.

Espinosa, J. (2007). La perspectiva de género en la evaluación de programas de desarrollo internacional. En J. M. Larrú (Ed.), *Evaluación en la cooperación para el desarrollo* (pp. 73-92). Madrid: Escuela Diplomática.

Fernández-Layos, A. L. (2003). De las palabras a los hechos: ¿Promoviendo la equidad entre mujeres y hombres en los procesos de desarrollo? En G. Tamayo, A. Delso, I. López, N. Navarro, y A. L. Fernández-Layos (Coords.), *Género en la cooperación al desarrollo: una mirada a la desigualdad* (pp. 91-121). Madrid: ACSUR-Las Segovias.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (1995) *Directrices Básicas para la Evaluación de las Cuestiones de Género*. Roma: FIDA.

Fort, L., Pehu, E., Rygenstad, H., Rajalahti, R. y Dhar, A. (2005). *Gender Issues in Monitoring and Evaluation in Rural Development. A Tool Kit*. Washington: Banco Mundial.

González, L. y Murguialday, C. (2004). Evaluar con enfoque de género. Cuadernos Bakeaz. 66, 1-15.

Humphries, B. (1999). Feminist evaluation. En I. Shaw y J. Lishman (Eds.), *Evaluation and Social Work Practice* (pp. 118-132). Londres: Sage Publications.

Hunt, J. y Brouwers, R. (2003). *Review of Gender and Evaluation. Final Report to DAC Network on Development Evaluation*. DAC Evaluation Series. OECD.

López, I. y Sierra, B. (2001). *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

Moser, C. (1995). *Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*. Lima: Red Entre Mujeres y Flora Tristán Ediciones.

Moser, C. y Moser, A. (2005). Gender mainstreaming since Beijing: a review of success and limitations in international institutions. *Gender & Development*. Vol. 13. 2, 11-22.

Moser, A. (2007). *Gender and Indicators*. Brighton: Institute of Development Studies.

Murguialday, C., Vázquez, N., y González, L. (2008). *Un paso más: Evaluación del impacto de género*. Barcelona: Cooperació y AECID.

Murphy, J. (1997). Tracing Gender Issues Through Institutional Change and Program Implementation at the World Bank. En S. Chelmsky y W. R. Shadish (Eds.), *Evaluation for 21st Century. A Handbook* (pp. 251-259). Londres: Sage Publications.

Ocampo, A. y Bello, R. (Eds.), (2004). *Indicadores de género. Lineamientos conceptuales y metodológicos para su formulación y utilización por los proyectos de FIDA en América Latina y El Caribe*. Perú: PREVAL y PROGÉNERO.

Ostergaard, M. (Coord.), (1991). *Género y desarrollo*. Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Asuntos Sociales.

PNUD (1995). *Human Development Report. Gender and Human Development*. New York y Oxford: PNUD.

Rodríguez, G., Meléndez, N., Velázquez, E. y Fuentes, M. C. (1999). *Tomándole el pulso al género. Sistemas de monitoreo y evaluación sensibles a género*. San José de Costa Rica: Unión Mundial para la Naturaleza y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

Ruiz-Bravo, P. y Barrig, M. (2002). *Lineamientos para la incorporación del enfoque de género en el seguimiento y evaluación de proyectos*. Biblioteca electrónica PREVAL II.

Sallé, M. A. (2003). Evaluación de políticas públicas. Aspectos clave y género. En P. Dosal (Coord.), *¿Cómo evaluar las políticas públicas desde la perspectiva de*

*género?* Bizkaia: Diputación Foral de Bizkaia.

Sierra, B. (2000). Criterios para la evaluación con perspectiva de género. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. 6, 95-112.

Staud, K. (2003). Gender Mainstreaming: Conceptual Links to Institutional Mechanisms. En Shirin Rai (Ed.), *Mainstreaming gender, Democratizing The State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women* (pp. 40-65). Manchester: United Nations and Manchester University Press.

Woodford-Berger, P. (2000). *Gender Equality and Women's Empowerment. A DAC review of agency experiences 1993-1998*. Prepared for DAC Working Party on Aid Evaluation. Estocolmo: Sida.

**POLÍTICAS DE COOPERACIÓN UNIVERSITARIA AL DESARROLLO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. LA RED GEDEA (GÉNERO EN DESARROLLO Y EFICACIA DE LA AYUDA) COMO BUENA PRÁCTICA DE LA CUD<sup>69</sup>**

**Estefanía Molina Bayón**

*Técnica investigadora en Cooperación Universitaria al Desarrollo y Responsable de Género de la Oficina de Acción Solidaria y Cooperación de la UAM*

*Coordinadora de la Red GEDEA (Género en Desarrollo y Eficacia de la Ayuda)*

**Introducción-justificación**

La Cooperación Universitaria al Desarrollo (CUD) en España está avanzando significativamente en el nivel de institucionalización, tanto en el marco normativo como en aspectos programáticos y experimentales, que se han ido

demostrando a través de la proliferación de estructuras solidarias y/o de cooperación universitaria al desarrollo internacional, además de actividades y acciones ad hoc. En este sentido, aunque existen serias dificultades para el fortalecimiento y la consolidación de la CUD con perspectiva de género, no por ello, deja de ser un gran reto y una obligación, máxime en un mundo en crisis, en el que la igualdad y los derechos humanos han de ser epicentro de las políticas de desarrollo internacional, en la lucha contra la pobreza y la exclusión. Así, y a modo de genealogía, se han de tener en cuenta documentos normativos relacionados con la CUD con enfoque de género en España, tales como la ESCUDE (Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo), protocolos de actuación y el Código de Conducta de las universidades en materia de cooperación al desarrollo, poniendo énfasis en el artículo 5, desde donde se hace especial mención a la Igualdad de género, para finalizar con la disposición adicional duodécima de la LOU 4/2007, de obligado cumplimiento para la creación de Unidades de Igualdad en las universidades.

**Cuadro Resumen 1. Documentos CUD y enfoque de Género**

Estrategia de Cooperación al Desarrollo (ESCUDE).	Documento CRUE, Sept. 2010/ Apartado I.1 Presentación y Justificación
Universidad, Compromiso Social y voluntariado.	Documento CRUE, junio 2001/ Objetivos 1,2 y 3
Protocolo de actuación de las universidades frente a situaciones de crisis humanitaria de ayuda humanitaria	Documento CRUE, abril 2006.
Código de conducta de las universidades en materia de cooperación al desarrollo  -Artículo 5. “La equidad de género y el fortalecimiento de las capacidades y autonomía de las mujeres son consustanciales al desarrollo humano y, al mismo tiempo, condiciones para el logro de los objetivos globales del desarrollo, por lo que constituye una referencia básica de la Cooperación Universitaria al Desarrollo”.	Documento CEURI-CRUE, 2006.

<sup>69</sup> El siguiente artículo reflexiona acerca de los avances legislativos de la Cooperación Universitaria al Desarrollo con enfoque de género y hace una síntesis normativa que estará reflejada en la bibliografía. Todos los cuadros aquí presentados son elaboración propia de la autora y las referencias bibliográficas que aparecen al final están orientadas a profundizar en la temática.

En cuanto a las políticas de Desarrollo vinculadas al rol de la universidad como actor relevante e interlocutor válido y legítimo, se ha de hacer énfasis en la mencionada Ley 7/981 de la Cooperación Internacional Española, la Estrategia de Género en Desarrollo, hasta pasar por los distintos Planes Directores, de Actuación Sectorial y los Marcos de Asociación País para confluir en la constatada importancia de la Gestión del Conocimiento en Género en Desarrollo.

Para obtener una panorámica completa del alcance de la CUD con perspectiva de género, se han de incluir, los referentes e hitos en relación a las políticas de Género en Desarrollo en el marco de la Eficacia de la Ayuda en el contexto internacional, así como en el de la Cooperación Europea y Española, desde los que se establecerán algunas propuestas para avanzar en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio y hacia 2015 (fecha impostergable para ver resultados hacia la igualdad de género, contra la discriminación y la pobreza, a 20 años de la Conferencia de Beijing). En este sentido y a futuro, se podrá observar que la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, a través de las distintas directrices propuestas desde el cumplimiento de los ODM y otras, tales como la Declaración de París, los Acuerdos de Acción Accra, el Plan de Acción de Género y Desarrollo de la Unión Europea (UE), tendrán una repercusión e impacto ineludibles en

la CUD en general y en particular, con enfoque de género.

Desde el año 2005 asistimos a un proceso de transformación sin precedentes en las políticas para el desarrollo mundiales, en un contexto de cambios muy importantes en diversos aspectos: políticos, sociales, económicos, culturales y educativos éstos últimos cobran un interés especial por la temática a tratar- que están acelerando la necesidad de nuevos paradigmas en la propia concepción de las políticas de cooperación internacional en su acción multilateral y bilateral, además de en la concentración de la ayuda y la consiguiente priorización geográfica. Además, bajo la influencia de un mundo en crisis, desde el que se concreta la Agenda de Eficacia de la Ayuda, este tema es fundamental a la hora de tomar decisiones estratégicas de actuación en el ámbito de la CUD, cuya repercusión será especialmente significativa en Género en Desarrollo y por ende, en la CUD con enfoque de género.

La pregunta por la definición de la CUD con enfoque de género, obtiene por respuesta ser una política de la cual se derivan acciones, cuyo objetivo principal es el fortalecimiento y apoyo de los recursos y potencialidades, mayoritariamente

**Cuadro Resumen 2. Universidad y Género en Desarrollo**

ÁMBITOS	DOCUMENTACIÓN Y/ NORMATIVA
<b>UNIVERSIDAD</b>	De la Cooperación Internacional y de la Solidaridad. Artículo 92 de la LOU 4/2007
	Creación de unidades de igualdad en las universidades. Disposición adicional duodécima, de la LOU 4/2007
	<b>PLANES DIRECTORES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA</b>
	2001-2004- Actores de la AOD: universidades, centros educativos y organismos de investigación.
	2005-2009- Actores de la política de cooperación internacional para el desarrollo: universidad.
	2009-2010- <b>Ámbitos estratégicos:</b> Educación para el desarrollo, Investigación, Innovación y Estudios sobre el Desarrollo, Fortalecimiento de Capacidades institucionales y humanas. <b>Prioridades Sectoriales:</b> Servicios básicos- Educación, Ciencia Tecnología e Innovación para el DH, Cultura y Desarrollo. <b>Instrumentos:</b> Estudios sobre el Desarrollo, PCI, Cooperación científico-técnica y cultural y Becas.
	Sistema de Gestión del Conocimiento de la Cooperación Española.

**Cuadro Resumen 3. Género en Desarrollo y Eficacia de la Ayuda**

<b>GED Y EA</b>	Ley 7/98 de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Artículo 31.2.b y c, 3.a y 7.c)- No Discriminación por razón de sexo; participación en condiciones de igualdad como parte de los Principios de Cooperación Española.
	<b>PLANES DIRECTORES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA</b>
	2001-2004- Prioridad Horizontal: la promoción de la Igualdad entre mujeres y hombres.
	2005-2008- Prioridad Horizontal: la equidad de género. Prioridad Sectorial: sector Género y Desarrollo. Estrategia de Intervención: aumento de las capacidades y Autonomía de las Mujeres.
	*Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española.
	2009-2010- Desarrollo Humano: El enfoque de Género en Desarrollo. Prioridad Horizontal: Género en Desarrollo. Prioridad Sectorial: Género en Desarrollo. Anexo: Sector- Género en Desarrollo: coherencia de políticas en política educativa, educación para el desarrollo, investigación específica y estudios sobre género en desarrollo.
	*Plan de Acción: Mujeres y construcción de la Paz de la Cooperación Española
2009-2010- Mejora de la calidad y mayor eficacia de la ayuda. Política para ser eficaces en el Desarrollo: principios de la AE y aprendizaje, evaluación y Gestión del Conocimiento.	

pertenecientes a instituciones de educación superior como son las universidades. Sin embargo, también se puede redirigir a instituciones cuya ventaja comparativa es la investigación, formación y capacitación especializadas en la promoción e implementación de la igualdad de género y el desarrollo humano sostenible, para su aplicación en el marco de los derechos humanos y en la lucha contra la pobreza, tanto entre los países socios, como en la comunidad universitaria de los países donantes.

La CUD con enfoque de género puede estructurarse para su posterior operatividad en tres bloques temáticos, de la mano de algunos objetivos específicos como pueden ser, entre otros: el acompañamiento en la investigación y en el desarrollo de las capacidades, la difusión e incidencia política en torno a la aplicación efectiva y real de los derechos humanos de las mujeres, la implementación del papel de las políticas de desarrollo y humanitarias con enfoque de género y el apoyo a través de recursos para la generación de conocimientos -teóricos, técnicos y gestores- a instituciones de educación superior.

En cuanto al primer bloque temático, se puede afirmar gracias a los datos arrojados provenientes del estudio de caso sobre

Universidad y Género en Desarrollo de las universidades en la Ciudad de Madrid (ARIAS y MOLINA, 2009) que la mayoría de asignaturas vinculadas a la temática de género en desarrollo, primeramente son muy escasas y después, que prácticamente todas ellas tienen un carácter optativo. Sobre las asignaturas de postgrado y cursos de doctorado, decir que adolecen de las mismas características, incluso disminuyendo aún más su existencia, como consecuencia lógica de la escasez en la formación inicial. Así, se deriva también el poco interés y las dificultades en lo relativo a la investigación en la temática a tratar, por no tener la posibilidad de adscribirse a un campo de conocimiento tipificado y oficial. Sin embargo, en torno a la sensibilización existen variadas y múltiples actividades que se desarrollan a través de jornadas, encuentros, talleres, etc.

El ámbito de Género y Acción Humanitaria resultará ser el más dificultoso a la hora de adscribirlo a las políticas de la CUD junto con su aplicación, ya que la mayoría de las acciones se han visto reducidas al hecho de recolectar fondos como respuesta a catástrofes naturales. Además, el único protocolo existente en este sentido, para las universidades como actores, invisibiliza por completo y



**Cuadro 4. CUD, Gestión del Conocimiento y Género en Desarrollo + Eficacia de la Ayuda**

Generación y Sistematización de Conocimientos	Publicaciones: Colección Cuadernos Solidarios. Serie Universidad, Género y Desarrollo: “Nuevas Líneas de investigación en GED”; “Buenas prácticas en DDHH de las mujeres” y “Estudios en Género y Desarrollo”
Difusión, Sensibilización e Intercambio de Información	Actividades de la Red GEDEA y espacio web: <a href="http://www.unam.es/redgedea">www.unam.es/redgedea</a>
Participación, Planificación, Seguimiento y Evaluación de Políticas	Informes y Apoyo Técnico-Investigador en GED+EA
Fortalecimiento Institucional Universitario en Países Socios	Asesorías y organización de actividades conjuntas en GED+EA
Advocacy y acompañamiento de la Sociedad Civil y Mecanismos de Igualdad o entes Gubernamentales en los procesos de negociación de Políticas y Acuerdos	Reuniones y Congresos

no tiene en cuenta la perspectiva de género. A todo ello, debemos añadir que muchos elementos de advocacy o incidencia se desarrollan a través de la sensibilización perteneciente al primer bloque.

Y finalmente, en lo relativo a la Cooperación Interinstitucional al Desarrollo con perspectiva de género, decir que casi ninguna universidad marca la diferencia utilizando acciones positivas en relación al sector o temática, ni a la persona que hace la solicitud, en caso de ser mujer, como por ejemplo en relación a las becas de movilidad, convenios o programas de cooperación Interuniversitaria.

A continuación se enunciarán algunas debilidades, así como desafíos en CUD con perspectiva de Género para confluir en un resumen de algunos logros obtenidos por la misma, hasta confluir en la presentación de Red GEDEA (Género en Desarrollo y Eficacia de la Ayuda) como ejemplo de buena práctica.

#### **Debilidades**

-Multiplicidad de actores que se desconocen entre sí y sobre lo que están haciendo al interior de la universidad (entre los

departamentos, facultades, institutos universitarios de la mujer, Unidades de igualdad, etc.)

-Formas aisladas de trabajar y desconocimiento de los instrumentos y su actualización en las Políticas de Desarrollo (España y en el contexto internacional UE, etc.). También falta de puntos de encuentro entre los tres Ministerios más implicados en estas cuestiones: MAEC, MED y el Área de Igualdad del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (Coherencia de políticas).

-Vigencia de Instrumentos administrativos del pasado o pocos cambios en los posicionamientos y formas de trabajo de confrontación y obsoletas que son opuestas completamente a la aplicación de la perspectiva de género.

-Limitado personal especializado en Género en Desarrollo al mismo tiempo que en Cooperación Universitaria al Desarrollo.

#### **Desafíos**

-Avances en España en CUD junto con la voluntad política y acciones constituyentes en el inicio del proceso de institucionalización de CUD con perspectiva de Género.

**Cuadro 5. Bloques temáticos de la CUD con enfoque de Género**

- **Estudios sobre género en desarrollo y la sensibilización por la Igualdad de Género**
  - Estudios: formación de grado (asignaturas con prioridad académica u obligatorias, opcionales, etc.) postgrado (Maestrías, cursos de doctorado), investigación (Trabajos Fin de Maestrías y Tesis).
  - Sensibilización: jornadas, debates, Voluntariado Universitario al Desarrollo (VUD), Prácticas, etc.
- **Género y Acción Humanitaria**
  - Conflictos, Guerras y Desastres Naturales, Desplazamientos, etc. (asistencia, protección, testimonio y *advocacy*).
- **Cooperación Interinstitucional al Desarrollo con perspectiva de Género**
  - Internacionalización: becas de movilidad, convenios con otras universidades socias, proyectos conjuntos en Modalidades de Programas de Cooperación Interuniversitaria, etc.

- Búsqueda de la creación de espacios de representación de la universidad como actor en el ámbito de Género en Desarrollo (Grupo de Trabajo de Género en el Consejo de Cooperación Española).

-Acciones de CUD con perspectiva de género a combinar con el Sistema Internacional y las Políticas Multilaterales como por ejemplo con ONU Mujeres.

- Fortalecimiento de la Agenda de CUD con perspectiva de género en países de Renta Media con los que España tiene un recorrido y una experiencia como con América Latina y Caribe.

En resumen, como se viene enunciando, la CUD en España está inmersa en un proceso relevante de institucionalización de las políticas e incorporar la perspectiva de género, requiere un doble esfuerzo: el de dar el valor dentro de la Academia, así como peso formal y oficial al ámbito de Cooperación al Desarrollo y el de integrar la perspectiva de género. Actualmente, existen caminos paralelos entre el ámbito de género y políticas de igualdad y el de Género en Desarrollo, por lo que habría que propiciar un acercamiento, añadiendo también el trabajo conjunto con otros actores de la cooperación como ONGD, administración pública, sindicatos, etc. Pero no todo son debilidades, también se han de reconocer los

logros obtenidos como son la creación del Observatorio de Cooperación Universitario al Desarrollo (OCUD), el trabajo de la propia Comisión de Cooperación al Desarrollo de la CICUE-CRUE (Comisión de Internacionalización y Cooperación de las Universidades Españolas- Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas) que ha establecido grupos de trabajo, entre los que se encuentra el de Género, y la Red GEDEA, como instrumento clave de gestión, transferencia e intercambio de conocimiento e información para la implementación en los procesos de Desarrollo hacia el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres. Este último se presenta como buena práctica de la CUD y experiencia exitosa de colaboración entre la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), a través de la Oficina de Acción Solidaria y Cooperación y la administración pública, concretamente con la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), con finalidad de obtener una mejora de la calidad y de la eficacia de las políticas de Género en Desarrollo, así como de la institucionalización de la CUD con enfoque de género.

**Genealogía y Desarrollo de la Red GEDEA**

La Oficina de Acción Solidaria y Cooperación es una estructura solidaria universitaria, creada en el 2002 y actualmente dependiente del Vicerrectorado de Relaciones

Institucionales y Cooperación de la UAM. Ésta cuenta con tres áreas de trabajo, de las cuales el Área de Formación, Análisis y Estudios tiene entre sus objetivos, reflexionar e investigar en temas de justicia y cooperación internacional, como lo son las políticas de Género en Desarrollo. Además, el voluntariado, la sensibilización y difusión se han convertido en sus pilares esenciales y de identidad, no sólo al interior de la propia comunidad universitaria, sino también a nivel internacional e igualmente hacia otras instituciones, organismos y colectivos en los ámbitos a tratar. De este modo, se puede afirmar que el intercambio y la gestión del conocimiento, junto con el trabajo en Red son rasgos constitutivos y específicos de esta oficina, confluyendo así, en una ventaja comparativamente potencial en el ámbito de las políticas de Género en Desarrollo.

El trabajo conjunto entre la Oficina de Acción Solidaria y Cooperación (UAM) y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) comienza a través de un convenio de colaboración a desarrollar durante el año 2008 bajo el título de Género y Desarrollo desde las Universidades: visibilidad de las acciones y difusión de análisis y buenas prácticas. Su objetivo era el de promover y difundir análisis y nuevas líneas de investigación, así como establecer recomendaciones en el ámbito formativo y de estudios a partir de las buenas prácticas en materia de género y desarrollo desde centros de educación superior especializados y universitarios. También, pretendía ofrecer instrumentos y mecanismos de gestión del conocimiento en género en desarrollo, con el fin de mejorar la calidad y eficacia de las acciones procedentes de los centros mencionados. A partir de dicho convenio, se obtuvieron tres publicaciones exitosas de la Serie: Universidad, Género y Desarrollo, pertenecientes a la Colección Cuadernos Solidarios de la Editorial UAM: Nuevas Líneas de Investigación en Género y Desarrollo; Buenas prácticas en Derechos Humanos de las Mujeres. África y América Latina y Estudios sobre Género y Desarrollo (Balance y Propuestas).

Seguidamente y durante el 2009-2010, se prosiguió con el trabajo, en el marco de las políticas Género en Desarrollo y de la Universidad, pero esta vez nos centramos en la armonización y eficacia para la calidad en las políticas de

Desarrollo. Es en este momento, cuando la Red GEDEA (Género en Desarrollo y Eficacia de la Ayuda) adquiere un papel clave y fundamental en el fortalecimiento, implementación e intercambio, así como difusión y transferencia de conocimientos en Género y Desarrollo. La propuesta consistía en que la Red GEDEA se pusiese al servicio de las políticas públicas de desarrollo en España, incluyendo el marco de la Unión Europea, para una mayor eficacia y calidad de la AOD, en cuanto al avance por la igualdad de género en España, haciendo un especial énfasis en los países socios. Por tanto, la misión de la Oficina era la de apoyar la puesta en práctica y posterior consolidación de la Red GEDEA entre los actores de la Cooperación Española. La primera fase sería la de dar a conocer y difundir la Estrategia de Género en Desarrollo, el Plan de Mujeres y construcción de Paz y el Plan Director 2009-2012, en cuanto a la prioridad de género en su relación con los temas de eficacia y avances de la Cooperación Española y también el de otras Agencias. A su vez, se fomentaron espacios de sensibilización, transferencia de información e intercambio de conocimientos en Género y Desarrollo para implementar mecanismos, buenas prácticas y difusión de las mismas, reforzando los canales de comunicación entre los múltiples agentes que conforman las políticas de desarrollo a nivel nacional e internacional.

A futuro y durante todo este año 2011, el proyecto continuará por medio de actividades focalizadas en Género, Conocimiento y Eficacia de la Ayuda con el objetivo de lograr una mayor coherencia y calidad de las políticas de Desarrollo. También se espera lograr el fortalecimiento y consolidación del marco de Género y Eficacia de la Ayuda, a través de la transferencia de información, además del trabajo conjunto entre los distintos actores vinculados a la cooperación española, para el intercambio, la difusión y la transferencia de conocimientos en Género y Desarrollo. Éstas y otras herramientas, resultado del proceso de trabajo, estarán al servicio de las políticas públicas para el desarrollo y por tanto, de todos los actores de la Cooperación Española para convertirse en un insumo en el marco de la Unión Europea. Y a nivel internacional, servirá para organizaciones, redes de sociedad civil y organismos multilaterales y

sobre todo para otras universidades de países socios que trabajen bajo un enfoque de género, para la obtención de una mayor eficacia y calidad de la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) en cuanto al avance por la igualdad de género en sus países y hacia la consolidación de las políticas de Cooperación Universitaria al Desarrollo.

### **Definición y elementos constitutivos de la Red GEDEA**

La Red GEDEA (Género en Desarrollo y Eficacia de la Ayuda) es un instrumento que emana de la Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación española y se constituye como un espacio de información, intercambio y gestión del

conocimiento. Su objetivo es la mejora de la armonización, coherencia y coordinación de políticas para la consecución de una mayor eficacia en el logro de resultados hacia la igualdad en la política de desarrollo. Ésta es concebida con la finalidad de avanzar en el cumplimiento de los ODM y en el de la Plataforma para la Acción de Beijing, así como de aplicar los principios de la eficacia de la ayuda acordados en la Declaración de París y en la Agenda de Acción de Accra.

Así mismo, pretende ser un vehículo que facilite el empoderamiento y el pleno ejercicio efectivo y real de los derechos de las mujeres como forma efectiva de reducir la pobreza, teniendo en cuenta los siguientes referentes:

### **Cuadro 6. Referentes de la Red GEDEA**

**REFERENTES INTERNACIONALES**

- Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM)
- CEDAW
- Plataforma para la Acción de Beijing
- Principios de la Eficacia de la Ayuda: Declaración de París y Agenda de Acción de Accra
- Plan de Acción de Género y Desarrollo de la UE

**REFERENTES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA**

- Plan Director
- Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española
- Plan de Acción Mujeres y Construcción de la Paz de la Cooperación Española

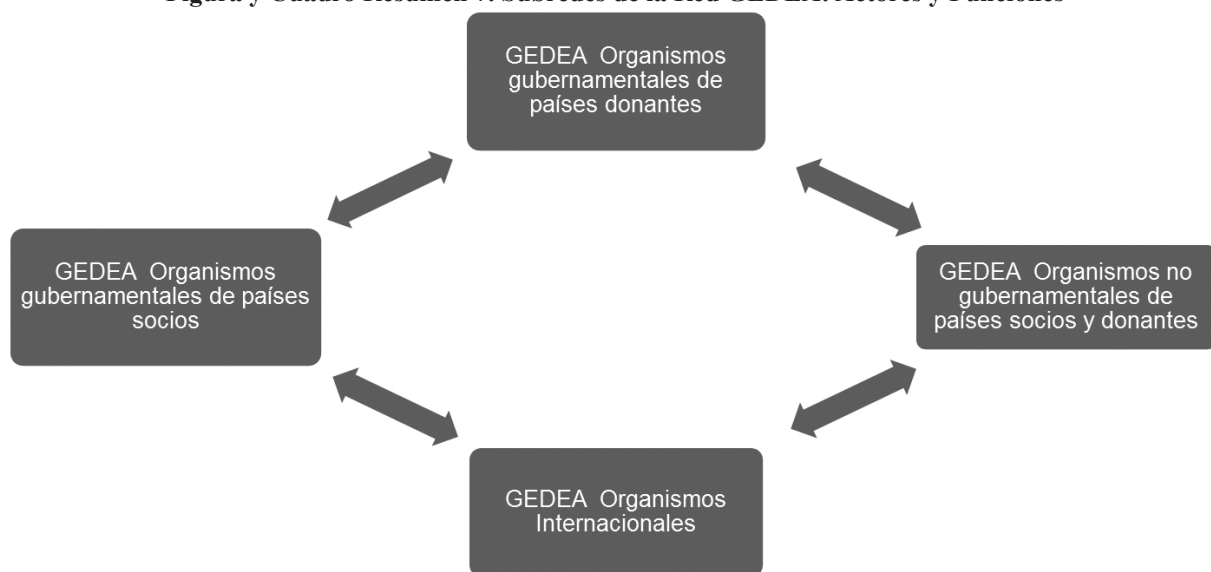
Desde este marco, la Red invita a la participación de todos los actores de cooperación, que trabajan por la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres con enfoque de derechos humanos, junto con la puesta en práctica de los principios de la Eficacia de la Ayuda. Además, ésta como espacio de encuentro y reflexión pretende responder a las necesidades de trabajo conjunto y de generación del conocimiento en materia de género en desarrollo y para ello se articula en cuatro subredes:

Su finalidad es facilitar que todos y cada uno de los distintos actores utilicen la Red, para poder de ese modo, mejorar

su trabajo y lograr una mayor eficacia de la ayuda para la igualdad de género. Y entre sus funciones principales destacan las de:

- Sensibilización y difusión de la información referente al proceso de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en relación con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.
- Formación y asesoría dirigida a todos los actores para la aplicación de los principios de Eficacia de la Ayuda de Género en Desarrollo y de los acuerdos internacionales para la igualdad y los derechos de las mujeres.

**Figura y Cuadro Resumen 7. Subredes de la Red GEDEA: Actores y Funciones**



- Acompañamiento a entes gubernamentales de la mujer y de sociedad civil en la elaboración de la estrategia de participación e incidencia en los procesos de negociación de políticas de desarrollo con otros organismos de sus propios países y con los donantes.

- Promoción de la calidad y eficacia de la ayuda a través del fortalecimiento del trabajo en red y de la creación de alianzas.

- Generación de un banco de datos actualizado sobre especialistas, ONGD y organizaciones feministas y de mujeres de países donantes y socios, centros de estudio e investigación sobre Género en Desarrollo y redes, así como organismos internacionales y gubernamentales.

- Transferencia de información y gestión del conocimiento para la creación de flujos de información e intercambio de lecciones aprendidas.

**Metodología**

En cuanto a la metodología, ésta se desarrolla a través de distintas acciones: Actividades GEDEA, la Página Web y ejecución de charlas o clases puntuales en distintas Maestrías, etc. También a través de asesorías y consultorías,

como por ejemplo, por medio de la elaboración de informes, investigaciones, publicaciones. Y con el apoyo de ONU Mujeres, se están desarrollando Grupos de Trabajo con Mecanismos de Igualdad a nivel Regional en América Latina y Caribe, investigaciones a publicar en el ámbito de los Estudios de Género en Desarrollo y la Eficacia de la Ayuda y concretamente en los aspectos relativos a la Gestión del Conocimiento, a su aplicación y a la Investigación Acción Participativa (IAP).

**Actividades GEDEA**

- Debates GEDEA: Intercambiar información y reflexionar en torno a nuevas de investigación en Género en Desarrollo y Eficacia de la Ayuda, para generar metodologías de trabajo, instrumentos y/o herramientas para lograr una mayor armonización entre actores.

- Conversatorios GEDEA desde el Sur: Establecer diálogos Sur-Norte y Sur-Sur, sobre contextos y experiencias específicas. Se trata de fortalecer el sistema de la eficacia de la ayuda en el ámbito de género en desarrollo a través de la elaboración conjunta y coordinada de instrumentos y acciones con el objetivo de fomentar un aprendizaje mutuo entre distintos actores.

<b>GEDEA Organismos gubernamentales de países donantes</b>	
<b>ACTORES</b>	<b>FUNCIONES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerios de Asuntos Exteriores y/o Agencias de Cooperación Internacional.</li> <li>• Oficinas Técnicas de Cooperación en países socios.</li> <li>• Otros Ministerios.</li> <li>• Cooperación Descentralizada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coherencia de Políticas Intraministeriales MAEC-AECID.</li> <li>• Promoción de políticas Interministeriales.</li> <li>• Coordinación y complementariedad con la administración descentralizada.</li> </ul>
<b>GEDEA Organismos gubernamentales de países socios</b>	
<b>ACTORES</b>	<b>FUNCIONES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos o entes de igualdad.</li> <li>- Ministerios y unidades de desarrollo.</li> <li>- Gobiernos locales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación y armonización en materia de Eficacia de la ayuda en las instituciones de gobierno de los países socios.</li> <li>• Acompañamiento en procesos de negociación de políticas de desarrollo para la integración del enfoque GED.</li> </ul>
<b>GEDEA Organizaciones no gubernamentales de países socios y donantes.</b>	
<b>ACTORES</b>	<b>FUNCIONES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redes y asociaciones de mujeres y de los movimientos feministas.</li> <li>• Otras organizaciones de la sociedad civil: Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD y organizaciones de DDHH).</li> <li>• Universidades, Centros de estudios, instituciones de investigación y/o capacitación especializados en Género y Desarrollo.</li> <li>• Organizaciones sindicales y empresariales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Armonización y complementariedad.</li> <li>• Coordinación y fortalecimiento de la Sociedad Civil.</li> <li>• Asesoría para la elaboración de estrategias de participación e incidencia en los procesos de negociación para la eficacia. Así como, para la vigilancia y rendición de cuentas de los acuerdos sobre desarrollo.</li> </ul>
<b>GEDEA Organismos internacionales</b>	
<b>ACTORES</b>	<b>FUNCIONES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organismos Internacionales (OO.II) (mundiales y regionales) con mandatos específicos en materia de género o competencias relevantes sobre la igualdad de género.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Armonización entre los diferentes actores con los Organismos Internacionales.</li> <li>• Seguimiento de las políticas GED.</li> <li>• Asesoría en torno a la puesta en práctica de los principios de eficacia para la igualdad a través de planes y programas.</li> </ul>

- Foros de Difusión GEDEA: Organizar conferencias y encuentros, sobre temas fundamentales de la agenda internacional de género en desarrollo y de eficacia. Se incluye la difusión, transferencia e intercambio de información, acompañamiento a programas y rendición de cuentas. También se podrán divulgar publicaciones y visibilizar buenas prácticas en materia de género en desarrollo para una mayor eficacia de la ayuda al desarrollo.

- Espacio Común: Generar espacios de interlocución en torno a la integración del enfoque de Género en Desarrollo en procesos de institucionalización dentro de las diferentes organizaciones de desarrollo.

- Sala abierta: abrir un espacio a las propuestas de los distintos actores en materia de Género en Desarrollo, para así ampliar el know-how y el aprendizaje de la Red GEDEA.

- Grupos de Trabajo: Establecer reuniones para alcanzar objetivos y resultados identificados en los acuerdos en materia de Género en Desarrollo.

El Portal Web de la Red GEDEA ([www.uam.es/redgedea](http://www.uam.es/redgedea)) pretende consolidarse como un espacio de referencia en el ámbito de Género en Desarrollo y Eficacia de la Ayuda y está formado por distintos apartados: información sobre las actividades de la Red, documentación sobre Género y Eficacia de la Ayuda, normativa en Género en Desarrollo (española, europea, internacional y de países socios), recursos de Género en Desarrollo, biblioteca, calendario de actividades y convocatorias, noticias y propuestas, comentarios y sugerencias.

### **Algunas reflexiones: Objetivo y resultados de la Red GEDEA como buena práctica de la CUD con enfoque de género**

El objetivo fundamental de la Red GEDEA es el fortalecimiento y consolidación del marco de Género y Eficacia de la Ayuda en las políticas de desarrollo internacional, a través de la gestión del conocimiento. A su vez, esta última, va ligada ineludiblemente a la difusión, transferencia e intercambio de información en el ámbito de Género en Desarrollo, desde

el que se visibilizarán múltiples y variados documentos de programación e investigaciones relacionadas en cuanto a la prioridad de género en su relación con los temas de eficacia y avances de la Cooperación Española, así como la Estrategia de Género en Desarrollo, Plan de Mujeres y Construcción de Paz y el Plan Director 2009-2012. En este sentido, la Red se hace estrictamente necesaria, tanto en el reforzamiento de los canales de comunicación entre los distintos actores, como la mutua rendición de cuentas y a la creación de insumos y herramientas al servicio de las políticas públicas para avanzar hacia la igualdad de género en el marco de la Eficacia de la ayuda y su transversalidad en las políticas de desarrollo.

En definitiva, se trata también de favorecer la coherencia de políticas y armonización de los diferentes actores en las políticas de Género y Eficacia de la Ayuda, apoyando a las organizaciones de mujeres y feministas, así como a redes de la sociedad civil incluyendo a las de los países socios y entre los OOI para la mejora de la calidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo, contra la pobreza y hacia la consecución de la igualdad y aplicación efectiva y real de los derechos humanos de las mujeres.

Se podrá concluir que la Red GEDEA es una buena práctica de la Cooperación Universitaria al Desarrollo (CUD), en tanto que su fundamento reside en la gestión del conocimiento. La universidad, a través de la coordinación de la Red, vía asistencia técnica a una institución u organismo público -DGPOLDE- dedicado a la planificación y evaluación de las políticas de desarrollo, potencia y pone en valor la CUD con enfoque de género, al fomentar espacios de sensibilización, transferencia de información, intercambio de conocimientos y mutua rendición de cuentas en Género y Desarrollo en el contexto de la Cooperación española e internacional. Además, al generar mecanismos, buenas prácticas y difusión de las mismas, crea y refuerza los canales de comunicación entre los múltiples agentes que conforman las políticas de desarrollo.

También se podrá observar que la universidad ofrece otros servicios a modo de consultoría, tales como investigaciones, a partir de las cuales elaborar políticas, trabajos de sistematización para la elaboración de informes de evolución y/o seguimiento y herramientas como indicadores para la eficacia de la ayuda hacia la igualdad de género en las políticas para el desarrollo, que han de servir a los diferentes actores en el avance de logros de la igualdad y transversalidad de género en el desarrollo. Y es que gracias al carácter híbrido de la universidad como actor -a caballo entre la Administración Pública y la Sociedad Civil- y como potencial mediador en el ámbito a tratar, se posibilita el acercamiento entre los distintos actores, dinamizando la coherencia y armonización de políticas, al mismo tiempo que apoya de manera específica a la sociedad civil, informado a ésta de las actividades de los OOII, a través de Foros de Difusión en los que se han visibilizado las acciones realizadas y fondos disponibles, a modo de rendición de cuentas. Por tanto, se demuestra una vez más, el papel relevante que puede, y de hecho juega, la universidad en materia de CUD con enfoque de género, a través del área de formación, análisis y estudios de una estructura solidaria que ha apoyado la puesta en marcha de una herramienta como es la Red GEDEA. De este modo, la aplicación de las políticas de Género y Eficacia de la Ayuda de la mano de la CUD, se convierte en una premisa indiscutible, en cuanto a la mejora del acceso a la información para la coordinación entre los diferentes actores y las organizaciones internacionales, favoreciendo la coherencia de políticas y armonización de los diferentes actores de la Cooperación.

A continuación y de manera resumida, se presentan en cuatro grandes bloques, algunos resultados de la Red GEDEA como “buena práctica” de la CUD:

1. Generación y sistematización de conocimientos a partir de buenas prácticas o experiencias exitosas en los que se ha combinado la rigurosidad científica y académica, junto con la investigación aplicada procedente del trabajo en terreno. Se han obtenido como resultados tres publicaciones, de las cuales la primera titulada: Nuevas Líneas de investigación en Género y Desarrollo, ha pasado a ser el marco teórico y hoja de ruta de algunas de las actividades que se han llevado a cabo a modo de “Debates GEDEA”.
2. Difusión e intercambio de información en Género y Eficacia de la Ayuda, dirigida hacia los distintos actores a través de las distintas actividades GEDEA. El acceso a la información en el ámbito de Género y Eficacia de la Ayuda, junto con su continua actualización y avances, se hace absolutamente necesaria, para que las políticas de igualdad se incluyan y formen parte de este marco, ya que sólo así se podrá obtener la perseguida coherencia de políticas.
3. Creación de un banco de datos de especialistas en Género y Desarrollo, procedentes de universidades, centros de estudios, investigación y capacitación, así como de OOII, ONGD, redes, organizaciones de mujeres y feministas del norte y del sur. Esta herramienta es de máxima utilidad para saber qué, quién y desde dónde se está trabajando en este ámbito, para una mejor coordinación entre actores.
4. Elaboración de Informes sobre políticas de Género en Desarrollo en la UE y estudios en América Latina y Caribe, como apoyo académico y técnico investigador para su visibilización, así como para el fortalecimiento de instituciones inter-pares, como con universidades del Sur.

En resumen y a grandes rasgos, se refleja una “buena práctica” en CUD con enfoque de género, cuyo epicentro reside concretamente en la gestión del conocimiento, a través del intercambio y transferencia de información en el marco de Género y Eficacia de la Ayuda. Pudiendo así demostrar el potencial de la universidad, al llevar a cabo a modo de asistencia técnica, trabajo conjunto y de colaboración con otras instituciones y actores al servicio de la sociedad, una labor de análisis, investigación, sistematización, sensibilización y difusión del conocimiento para la conformación de políticas de Género en Desarrollo. Todos estos elementos, que pueden ser observados, conforman la Red GEDEA y su presencia, pasará a ser una ventaja comparativa, así como seña de identidad universitaria, poniendo de relieve la aportación y el lugar que ocupa la universidad, como actor válido y adecuado para lograr una verdadera Eficacia del Desarrollo a través del fortalecimiento y la consolidación de políticas de Cooperación Universitaria al Desarrollo con enfoque de género.



## Bibliografía

Alonso, J. A. (2003). *El papel de la Universidad en la Cooperación Internacional al Desarrollo*. En Cooperación Universitaria al Desarrollo. Navarra: Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra.

Arias, S. y Molina, E. (2008). *Universidad y Cooperación al Desarrollo. La experiencia de las universidades de la Ciudad de Madrid*. Madrid: Catarata.

Arias, S. y Molina, E. (Coords.). (2006). *Universidad y Cooperación al Desarrollo, Colección Cuadernos Solidarios*. Madrid: UAM Ediciones.

Arias, S. y Simón, A. (2004). *Las estructuras solidarias de las universidades españolas: organización y funcionamiento*. Madrid: UAM.

CEURI (2006). *Código de conducta de las universidades españolas en materia de cooperación al desarrollo*. Madrid: CEURI.

CRUE (2000). *Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo*. Madrid: CRUE.

CRUE (2006). *Protocolo de actuación de las universidades frente a situaciones de crisis humanitarias*. Madrid: CRUE.

De Torres, I. y Muñoz, A.M. (2006). *Sitios webs de centros universitarios de Estudios de las Mujeres en España. Selección y evaluación*. [On line] Disponible en: [www.ugr.es/anamaria/documentos/2006-EncBibli.pdf](http://www.ugr.es/anamaria/documentos/2006-EncBibli.pdf) (octubre de 2011).

MAEC-SECI-DGPOLDE y San Miguel, N. (2007). *Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española*. Madrid: MAEC-SECI-DGPOLDE.

Freres, C y Cabo, C. (2003). *Las universidades de la Comunidad de Madrid y la cooperación al desarrollo*. Colección Documentos Técnicos 2. Madrid: Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado.

Freres, C. (2006). *La Universidad española. Reflexiones sobre su potencial en la cooperación al desarrollo*. En S. Arias y E. Molina (Coords.) *Universidad y Cooperación al Desarrollo. Cuadernos Solidarios n° 1*. Madrid: Oficina de Acción Solidaria y Cooperación, Universidad Autónoma de Madrid.

Longwe, S. H. (1997). *The evaporation of gender policies in the patriarchal cooking pot*. *Development in Practice*. Vol.7, 2.

Molina, E. (2009). *Consideraciones en torno a la Cooperación Universitaria al Desarrollo desde una perspectiva de género*. En E. Molina y N. San Miguel (Coords.), *Nuevas líneas de investigación en Género y Desarrollo*. Colección Cuadernos Solidarios (pp.341-381). Madrid: UAM Ediciones.

Murguialday, C. (2009). *Un encuentro urgente: la cooperación universitaria al desarrollo y el trabajo por la equidad de género*. En E. Molina y N. San Miguel (Coords.), *Nuevas líneas de investigación en Género y Desarrollo*. Colección Cuadernos Solidarios (pp.387-405). Madrid: UAM Ediciones.

Pérez-Fuentes, P. y Andino, S. (2003). *Las desigualdades de género en el sistema público universitario vasco*. Vitoria: EMAKUNDE-Instituto Vasco de la Mujer.

MAEC-SECI-DGPOLDE (2009). *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Madrid: MAEC-SECI-DGPOLDE.

AYUNTAMIENTO DE MADRID (2009) *Plan General de Cooperación del Ayuntamiento de Madrid 2009-2012*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

San Miguel, N. (2009) *Oportunidades y propuestas en la Agenda de Género y Eficacia. Avanzando hacia 2015*. En E. Molina y N. San Miguel (Coords.), *Nuevas líneas de investigación en Género y Desarrollo*. Colección Cuadernos Solidarios (pp.31-73). Madrid: UAM Ediciones.

Unceta, K. (Dir.). (2007). *La cooperación al desarrollo en las universidades españolas*. Madrid: AECI-MAEC.

## CONCLUSIONES

**Begoña Leyra Fatou**

*Universidad Complutense de Madrid*

**Ana Pérez Camporeale**

*Red Interuniversitaria de estudios de género y trabajo*

Una vez presentadas las reflexiones, experiencias y propuestas de las diferentes autoras, consideramos pertinente cerrar este documento con la sistematización de las principales líneas de análisis en torno a la implementación del enfoque de género en las diversas políticas y programas de desarrollo, así como reflejar el debate y las preocupaciones emergentes a partir tanto de las experiencias cotidianas como de los planteamientos teóricos, con el objetivo de que ambos provoquen reflexiones y ayuden a estimular nuevas líneas de estudio e investigación. En los siguientes apartados, revisaremos algunas de las principales limitaciones y/o barreras encontradas para la implementación y plantearemos algunas estrategias de superación de los obstáculos que pueden ser oportunidades para el avance hacia la igualdad.

### **Limitaciones y oportunidades a nivel político e institucional**

A pesar de la diferencia de contextos y los procesos democráticos de cada país y sin pretender realizar generalizaciones categóricas, vemos cómo tanto los artículos presentados como el debate y proceso de reflexión generado en la celebración del Congreso de Santiago, han girado principalmente en torno a la **vulnerabilidad política** a la que están sujetas, las iniciativas en torno a la integración de la perspectiva de género en políticas, planes y programas, así como la inestabilidad que ésta provoca sobre los avances alcanzados a lo largo del tiempo.

En algunos contextos más que otros, los cambios de gobiernos implican alteraciones de políticas en las que no se capitalizan las experiencias del gobierno anterior; al tiempo que se desconoce el efecto de esas experiencias puesto que no existe una valoración o evaluación de iniciativas generadas anteriormente. Por el contrario, las experiencias presentadas identifican como

limitantes para la integración real de la perspectiva de género, no solo la inestabilidad política y la falta de continuidad, sino también la construcción de políticas partidistas/personalistas -poco fundamentadas y basadas generalmente en valoraciones técnicas y en la excesiva atención en el posible impacto mediático y el carácter innovador para ser recordadas-. A la vez que se vislumbra la necesidad de que los gobiernos muestren mayores niveles de responsabilidad política y planteen voluntad, implicación, compromisos políticos serios y sostenibles a lo largo del tiempo, que permitan consolidar los avances y buenas prácticas con independencia del partido político que los haya impulsado, y que afecta tanto al enfoque de género de manera particular como al desarrollo de políticas públicas de calidad de manera general.

A esta situación de vulnerabilidad, se suma la fragmentación y desvinculación entre **Estado, Universidad y Movimientos Sociales**. Las experiencias de los artículos presentados plantean una diversidad de situaciones en las que la elaboración de políticas públicas evidencian la desarticulación entre estos tres sectores, así como la falta de reconocimiento mutuo, en lugar de ser el resultado de procesos de negociaciones, reconocimientos de experiencias y necesidades específicas que otorguen respuestas a la diversidad.

Si bien desde ciertos ámbitos académicos se investiga y se producen conocimientos sobre las políticas, planes y programas puestos en marcha por distintos gobiernos, este conocimiento no es valorado, ni tenido en cuenta por organismos estatales (de diversos niveles: municipales, autonómicos, comunales o nacionales) como información de base para la elaboración de futuras iniciativas políticas para la redefinición de las existentes. Incluso se encuentran más desarticuladas aún las relaciones que desde el Estado y la Universidad se tienen hacia los movimientos sociales.

Para fortalecer de manera particular los vínculos entre Estados, Universidades, organizaciones sociales y del tercer sector, se considera importante:

- Facilitar la realización de acuerdos y de iniciativas de financiación para la realización de trabajos conjuntos entre ONG y Universidades,

- Ampliar la participación y articulación del movimiento social y las universidades
- Adaptar el lenguaje para no generar distanciamiento entre las diferentes esferas,
- Apoyar la creación de formas de monitoreo y seguimiento<sup>70</sup> por parte de la sociedad civil y espacios de visibilización de demanda de mejoras de políticas, planes y programas.

El análisis desde el punto de vista de las desarticulaciones Estado-Universidad-movimiento social en cada país ha permitido reflexionar sobre el potencial papel tanto de la Cooperación al Desarrollo en general, como de las ONG en particular, en el avance de la integración de la perspectiva de género.

Por un lado, dentro de este contexto de vulnerabilidad política, que deja tanto a las políticas, como los logros alcanzados y a las propias mujeres sujetas a voluntades personales o partidistas, y frente a la desvinculación entre diversos agentes, la cooperación al desarrollo puede y debe desempeñar un papel importante, tanto como interlocutor entre agentes e intereses como resorte para el fortalecimiento de las políticas públicas, afianzando consensos, marcos legales, presupuestos y enfoques compartidos promoviendo el cumplimiento de los acuerdos internacionales. Así mismo, puede generar espacios donde se promueva el intercambio de conocimiento y se trabaje conjuntamente entre universidades y organizaciones sociales, a la vez que se fortalecen los equipos de investigación locales para paliar las dificultades de la integración de la perspectiva de género así como para visibilizar carencias, consecuencias no deseadas o “implementaciones ficticias” de cara a la comunidad local o internacional.

Con “implementaciones ficticias” nos referimos a ciertas prácticas que poco a poco están saliendo a la luz en diversos contextos, en los que las prioridades de los gobiernos se basan en la persecución de la reducción de determinados indicadores<sup>71</sup> por encima de los objetivos reales de mejora de las condiciones de vida y equidad. Dejando al descubierto que en algunos casos no existe una voluntad explícita de redistribución de recursos, derechos civiles o de disminución de la brecha de género, ni existe una intención de cambio real del modelo dominante.

Algunos de los puntos de intersección entre la esfera política y las instituciones han generado una particular reflexión en torno a la posición que ocupan las políticas, planes y programas de género en función de su ubicación en los organigramas y dependencias de gobiernos. La posición formal en la jerarquía de una institución (o la estructura de un programa) constituye uno de los múltiples factores que determinan el reparto de poder (MONNIER, 1995). En este sentido pueden advertirse de antemano ciertas limitaciones y concepciones que están por detrás de la posición y ubicación de los programas y las políticas de género. Si bien la creación de ministerios específicos para el abordaje de las desigualdades de género son interpretados como avances y logros en comparación a pequeños programas “para la mujer” dependientes de otras iniciativas más amplias como “programas familiares”. Por lo demás, las concepciones y enfoques sobre los que se fundamentan los ministerios específicos también varían, pudiendo responder a posicionamientos teóricos basados en concebir a las mujeres como sujetas de derecho, o bien como reproductoras dentro del binomio madre-hijo<sup>72</sup>.

---

70 A pesar de que existen indicadores sobre participación, se estima necesario incluir aspectos relacionados con la calidad de la mismas en los procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación.

71 Situaciones de este tipo están siendo visibilizadas por organizaciones civiles que desempeñan un rol fundamental para el monitoreo/seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de las instituciones públicas, denunciando irregularidades, por ejemplo, en sistemas de medición o en la redefinición de indicadores nacionales en función de cumplir con las recomendaciones de la comunidad internacional o las agencias donantes. Otro tipo de situación mencionada por las participantes/asistentes dentro de la conceptualización de “ficticias” son aquellas situaciones en que aparentemente se han logrado mejoras pero que en realidad son en detrimento de otras áreas, como por ejemplo el avance y mayor presencia de las mujeres en áreas académicas, que se expone frecuentemente como logros conseguidos pero sobre los que no se explica que en cierta medida se debe a que los hombres han dejado puestos vacantes al ser absorbidos por el mercado privado, donde claramente la retribución económica es superior.

72 Como en los casos de los llamados Ministerio de la mujer y niñez, Ministerio de familia e infancia, o por ofrecer otra comparación, Programas de Salud Materno Infantil en lugar de Programas de Salud Sexual y Reproductiva o de Derechos y Salud Sexual y Reproductiva.

Desde esta misma óptica, la forma de nombrar -explícitamente- las políticas, planes, programas e incluso departamentos, debe hacernos reflexionar acerca de los presupuestos teóricos implícitos. Aunque el hecho de que un programa o institución haga referencia en su título a las desigualdades de género, ello no asegura que realmente se esté implementando dicho enfoque. Este tipo de situaciones que han sido identificadas a lo largo de los artículos, se presentan fundamentalmente de dos formas: o bien una política o plan que integra en su nombre el enfoque de género pero no lo hace en su contenido, o una política o plan que aunque integra en su nombre el enfoque de género, con sus acciones acentúa el rol de “cuidadoras” sin reconocimiento social ni económico hacia las mujeres. De modo que mientras que la primera forma no actúa a favor de la disminución de desigualdades de género y permanece bajo una supuesta “neutralidad” perpetuando los roles de género, la segunda por el contrario no solo perpetúa sino que acentúa y profundiza las desigualdades, implicando por lo tanto un retroceso.

El nivel de las instituciones -aunque inseparables de su contexto y del grado de implicación y compromiso político- también ha suscitado preocupaciones específicas para la integración de la perspectiva de género. Incluso en aquellas instituciones donde se ha observado un importante cambio cualitativo y cuantitativo, -como producto de las prioridades políticas- respecto al establecimiento de género como prioridad horizontal y sectorial y el importante incremento presupuestario, vemos que perduran dificultades hacia el interior de las instituciones a la hora de transversalizar el enfoque de género y sobre las que hay que continuar trabajando para consolidar y ampliar los avances alcanzados.

Si bien las preocupaciones emergentes de los artículos giran en torno a las dificultades de implementación, tanto hacia dentro de la propia organización como hacia fuera en los proyectos, programas o planes que éstas elaboran y pretenden llevar a cabo hacia el exterior, en este espacio se abordan las cuestiones de la esfera interna que actúan como barreras dentro de las instituciones. Hace tiempo que se reconoce de forma generalizada (como se expresa en casi todo manual o guía de mainstreaming) que para una adecuada implementación de la perspectiva de género

a nivel de las instituciones u organizaciones hacen falta ciertos requisitos básicos tales como: voluntad política, recursos humanos y económicos asignados específicamente, niveles de formación adecuados del personal involucrado, conocimientos de métodos, técnicas y herramientas específicas, datos e información desagregada por sexo y por supuesto el diseño de un proceso de cambio de formas de trabajo planificado, intencional y sistemático.

A pesar de los avances observados durante la última década, el cuestionamiento continúa siendo un aspecto elemental. Aún hoy se pone en duda que realmente exista dentro de las instituciones/organizaciones encargadas o vinculadas a la integración de la perspectiva de género una política que haga referencia a su implementación dentro de la propia institución.

Como se ha mencionado anteriormente, dentro de las instituciones resulta indispensable el liderazgo político, el compromiso financiero y la asignación concreta de fondos y personal capacitado para alcanzar los objetivos de integración de la perspectiva de género. A pesar de la fluctuación que pueda haber respecto a estos requisitos básicos para su implementación, el cambio de la cultura organizacional representa una mayor dificultad sobre todo por la falta de implicación, apropiación e incluso motivación por parte de los equipos. Aspectos sobre los que reside la importancia de la formación, la capacitación e incluso la apropiación del enfoque por parte de la propia institución y que constituyen pilares para que se perciban como parte y agentes de cambio.

La carencia en la promoción y difusión de las buenas prácticas y las experiencias exitosas, dan cuenta de la falta de reconocimiento y desinterés en la sistematización de las mismas para la transmisión de aprendizajes dentro de la propia institución, quedando por lo tanto como experiencias aisladas, excluyendo la potencial transferencia de conocimientos entre equipos. Entre otras cosas, estas situaciones evidencian las carencias de comunicación y divulgación interna poniendo en duda la capacidad de realizar comunicaciones y difusiones adecuadas hacia fuera de la institución.

La falta de personal formado -así como la contratación de personal experto en género según el grado de sensibilización

del director/a- pone de relieve tanto la arbitrariedad de la toma de decisiones como la infravaloración de la temática y la falta de normas institucionales específicas claras dentro de la institución, que exijan el cumplimiento de las obligaciones del puesto de trabajo.

A partir de los requisitos básicos para la transversalización de género (presentes en manuales y guías de mainstreaming) las participantes han sugerido a partir de sus experiencias profesionales, una serie de aspectos sobre los que se considera importante incidir para avanzar en la integración de la perspectiva de género. Entre las propuestas se han mencionado aspectos tales como:

- Liderazgo y compromiso político,
- Integración del enfoque a nivel institucional y operativo,
- Generación de normas institucionales que exijan la transversalización del enfoque de género y asignación de responsabilidades,
- Acciones de incidencia sobre la propia cultura organizacional,
- Adecuación de las estructuras organizativas a las necesidades para la integración del enfoque de género,
- Financiación específica con un sistema de asignación que permita analizar la cuantía asignada concretamente y no difuminada entre otras áreas,
- Mejora de la coordinación entre diversos niveles e instituciones,
- Facilitar la participación (canales, procesos de comunicación...),
- Institucionalizar encuentros de experiencias entre expertas/os,
- Elaborar líneas guía para incorporar género,

- Establecer sistemas de seguimiento y evaluaciones con enfoque de género,

- Elaborar planes multisectoriales.

### **Incorporación del género en los Recursos Humanos**

A través de las reflexiones y aportaciones de los artículos aquí presentados, se plantean algunas propuestas de mejora en torno a este ámbito institucional como son:

- Mejorar los niveles formativos y aprendizajes específicos,
- Promover políticas de incentivos,
- Incentivar iniciativas de intercambio de personal y de itinerarios formativos,
- Apoyar procesos de sensibilización real, que generen apropiación y compromiso por parte del personal y los equipos.

### **Difusión de la estrategia de género en las organizaciones**

De igual modo, a nivel intraorganizacional se considera esencial tener una sistematización clara de la información a través de los siguientes mecanismos:

- Crear estrategias de comunicación internas y externas,
- Promover el intercambio de buenas prácticas, visibilizar y sistematizar experiencias,
- Divulgación de materiales, guías, recursos e informes con adecuada implementación del enfoque de género.

### **Tensiones entre los enfoques MED-GED. Avances y retrocesos**

Los artículos revelan que existe una constante demanda de exigencia a los poderes públicos en el cumplimiento de sus obligaciones y en varios casos se ha puesto en evidencia cómo a través de diversos programas las mujeres son concebidas como un medio de entrega de servicios de arriba

hacia abajo (MOSER, 2001), para suplir la ausencia de recursos públicos. A la vez, su participación en los programas es limitada a los roles de género socialmente aprendidos, como una prolongación del ámbito doméstico y las tareas reproductivas.

El análisis en conjunto de las experiencias presentadas, claramente indican la utilización de un enfoque MED -en búsqueda de la satisfacción de necesidades prácticas- sin cuestionar las relaciones de género existentes e incluso en algún caso acentuando la “maternalización de la política social”.

Sin embargo, y a pesar del enfoque y la concepción inicial de estos programas, se han podido identificar a través de las experiencias concretas tanto algunos efectos colaterales positivos como nuevas oportunidades que sientan las bases iniciales para un proceso de empoderamiento de las mujeres, el cuestionamiento y transformación de las relaciones de género existentes y las estructuras de subordinación (YOUNG, 1997).

A través de la participación de las mujeres en movimientos sociales más amplios, al menos se ha conseguido -a nivel meso social- romper “el aislamiento”, “generar redes”, obtener “reconocimiento social” y a nivel individual, incrementar la autoestima y la autovaloración. Se han desplegado y desarrollado nuevas estrategias de organización incluso dentro de los hogares, aunque aparentemente no haya existido un cuestionamiento de fondo, ni sobre la división del trabajo en el hogar y aunque hayan contado probablemente con ayuda de otras mujeres más que de sus parejas.

A pesar de que aparentemente no haya habido aún un cuestionamiento de fondo sobre las desiguales relaciones de género ni un cuestionamiento al sistema hegemónico general, como plantea la autora Patricia Hill Collins (en PEREZ, 2007), es fundamental un cambio a nivel privado, en el espacio personal de la conciencia individual de una mujer, para el empoderamiento. De forma que a partir de las experiencias presentadas en los artículos se evidencia que existe un punto inicial potencial de “desarrollo de la toma de conciencia y aumento de su autoestima y seguridad, o

sea de su propio empoderamiento” (YOUNG, 1997:101), estadio desde el cual se podría comenzar una búsqueda de intereses estratégicos.

También a través de las experiencias presentadas se han recopilado aspectos menos positivos que hacen referencia a incoherencias e incompatibilidades entre las propias políticas, planes y programas que, a veces, actúan como barreras e, incluso, en algunos casos, representan claras situaciones de retroceso sobre la concepción de las mujeres.

En ocasiones existe una incompatibilidad entre lo que una ley y normativa promulga y los intereses de las mujeres y las consecuencias que las leyes y normativas tienen sobre sus vidas. Situación que ha sido caracterizada por Bourdieu como “dualidad de las estructuras” y que retomamos con la intención de hacer visible que desde las instituciones existen acciones concretas que procuran sensibilizar o mejorar las desigualdades que coexisten con acciones que reproducen el sistema de dominación masculina (BOURDIEU, 2000). A modo de ejemplo tenemos el caso de los hospitales públicos donde no está permitido que se quede el padre a cuidar al niño o niña menor de edad, por lo que al final aunque él no tenga un trabajo remunerado en ese momento, la que debe permanecer en el hospital para cuidar al menor es la madre (incluso teniendo que ausentarse del trabajo y por lo tanto perder dinero de su salario). Estas situaciones actúan claramente en contra de las necesidades prácticas y de los intereses estratégicos de las mujeres.

Así mismo se han podido identificar algunos retrocesos como en el caso del Plan Más Vida, donde inicialmente existía un requisito de realizar trabajos a nivel comunitario a cambio de la retribución económica recibida. Sin embargo, en la actualidad se limita a un pago de salario en función de cumplimiento de tareas reproductivas en el espacio privado del hogar. De manera que este programa ha tenido mejores intenciones en el pasado otorgando a través del trabajo un protagonismo a las mujeres como trabajadoras vecinales.

Otras reflexiones han girado en torno al debatido tema de la integración de la diversidad de mujeres que aún hoy se encuentran subrepresentadas incluso dentro del movimiento

feminista (invisibilizadas en ocasiones bajo la falsa noción de “feminidad universal”), como ocurre en el caso de las minorías étnicas, la diversidad sexual o las personas con capacidades diferentes, también denominadas con diversidad funcional. A pesar de la existencia de convenciones internacionales y políticas públicas, determinados aspectos como la sexualidad de mujeres con capacidades diferentes siguen siendo temas tabú<sup>73</sup>. Así mismo, sigue estando pendiente no solo abrir espacios de participación e incidencia donde sus voces, intereses y necesidades sean escuchadas realmente sino también reconocidas y valoradas. Destaca la reflexión en torno a la diversidad de colectivos, intereses y necesidades actuales que son cada vez más heterogéneas, mientras que las políticas se construyeron desde una lógica de brindar respuestas a demandas que se presumían homogéneas.

En relación con la participación, queda claro que para generar un cambio real y profundo en las relaciones de género se hace necesario no solo trabajar con las mujeres y niñas sino también con sus pares, los varones. A pesar de que se reconoce la necesidad de comenzar a integrar el trabajo con hombres -sobre todo en ciertas áreas y temáticas como las masculinidades-, se hace imprescindible emprender también con ellos un proceso de cambio de mentalidad y actitudes, aunque se perciben ciertos riesgos y miedos a que finalmente coopten los espacios de poder en los que se han generado avances de las mujeres o que sus saberes y conocimientos adquiridos se vean cuestionados, o que pierdan espacios de conocimiento como ha sucedido tradicionalmente con la imposición de la medicina moderna sobre la tradicional, en la que las mujeres han tenido siempre mucho que decir.

La propia realidad hace evidente que las desigualdades de género no son aún hoy -en contextos apremiantes y con necesidades básicas insatisfechas- una prioridad de los movimientos sociales presentes. En el caso del movimiento piquetero no hay reivindicaciones de género, ni tampoco en el movimiento territorial de liberación se advierte una mayor presencia de la lucha de género junto a la lucha de clases. Incluso en el caso de Guatemala, donde por encima de sus problemas como mujeres está el problema del derecho a la

tierra. Si bien estas situaciones constituyen una barrera para el avance de las reivindicaciones de género, las experiencias analizadas a través de los artículos permiten hacer visibles impactos positivos a través del aumento de la participación de las mujeres y sus posiciones dentro de movimientos sociales más amplios que van sentando las bases para un cuestionamiento sobre los roles de género socialmente asignados.

A modo de síntesis, se han planteado necesidades/requisitos para avanzar en el sentido de los intereses estratégicos tales como:

- Planificación y diseño de estrategias de empoderamiento dentro de políticas, planes y programas que realmente respondan a intereses estratégicos de las mujeres sin que éstas queden a la aleatoriedad de otros intereses políticos,
- Para avanzar en el sentido de los intereses estratégicos de género sería preciso promover procesos de empoderamiento en las tres dimensiones interconectadas: dimensión personal, relaciones cercanas y dimensión colectiva. Así como lograr el reconocimiento del trabajo de gestión social como tal y, por lo tanto, favorecer la percepción de un salario como en cualquier otro trabajo,
- Capitalizar “ciertos” espacios de participación y protagonismo que han adquirido las mujeres para generar procesos de empoderamiento,
- Incluir a los hombres en procesos de cambio de las relaciones de género,
- Analizar las incompatibilidades y contradicciones entre nuevas iniciativas que fomentan el avance de la igualdad de género y programas o planes que o bien contrarrestan esos avances o bien constituyen retrocesos,
- Establecer mecanismos y fortalecer organizaciones dedicadas al monitoreo social en el área de enfoque de género.

---

73 Sigue estando pendiente la integración real de la diversidad en las políticas universales de género.

### **Dificultades y limitaciones metodológicas**

Desde hace tiempo vemos que algunas agencias, como la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional, insisten en la necesidad de contar tanto con análisis cuantitativos como cualitativos para una comprensión más completa de la realidad, fundamentando que el análisis cualitativo se utiliza para comprender los procesos sociales, revisando la situación que los indicadores permiten medir, y cómo ésta puede ser modificada en el futuro (CIDA, 1997). Sin embargo, sigue aún habiendo un déficit de “herramientas analíticas que consideren los aspectos de las acciones humanas orientadas al cambio, las prácticas de autodefinición, la relación de los argumentos socioeconómicos con la política sexual, las prácticas culturales y religiosas relacionadas con el cuerpo, la psiquis, y la construcción de las relaciones de parentesco y la sexualidad” (LEÓN, 1997).

Por otra parte, se manifiesta la preocupación de la continuidad de los modelos hegemónicos, en este caso las metodologías cuantitativas y la reproducción del modelo dominante al que se recurre a indicadores ciegos a las desigualdades de género. Este aspecto acentúa no solo la necesidad de utilizar métodos mixtos, sino también el cuestionamiento de la utilidad en función del objeto de estudio. Se remarca la capacidad de los enfoques cualitativos para la comprensión de las interacciones, de los procesos, y sobre todo la interpretación que tienen las propias personas sobre los hechos, en relación con su visión sobre la situación política, económica y social de su contexto (SAUTU, 2006).

El establecimiento de ciertos criterios o mediciones como el producto interior bruto (PIB) y la clasificación por países de acuerdo a su renta responde a unas categorías que si bien son adecuadas para dar respuesta a ciertos intereses, no son de utilidad en el plano de las desigualdades de género. Incluso la utilización de estos criterios para la asignación de ayuda internacional invisibiliza grandes desigualdades internas en los países y entre sus regiones, especialmente en materia de género, puesto que son mediciones basadas en aspectos económicos realizados desde una óptica que no reconoce la desigual apropiación y uso de recursos por parte de las mujeres.

A pesar del reconocimiento que merecen instrumentos diseñados para la medición de aspectos relativos a las desigualdades de género, como el Índice de Desarrollo Humano relativo al Género (IDG) o el Índice de Potenciación de Género (IPG) que aportan valiosa información sobre las desigualdades sociales y económicas entre mujeres y hombres, o en el caso de IPG sobre el nivel de oportunidades de las mujeres (en varias dimensiones de participación y control sobre recursos), se considera que sigue estando pendiente un sistema que brinde información que permita apreciar y evaluar el cambio social que se produce a partir de los cambios a nivel micro, en la dimensión personal. Indicadores que puedan dar cuenta de las biografías y estilos de vida de las mujeres; de las entradas y salidas al mercado laboral, de sus trayectorias vitales y las fluctuaciones en el desempeño profesional. En definitiva, baremos que puedan ilustrar los diferentes itinerarios vitales de las mujeres, así como de las experiencias biográficas y su vínculo en los procesos individuales de empoderamiento como etapa inicial hacia un empoderamiento en las relaciones cercanas y sociales.

Por estas razones se hace hincapié en el aprendizaje de otras perspectivas o enfoques y otros espacios donde se pueden identificar buenas prácticas, que no suelen obtener el reconocimiento merecido puesto que presentan otras formas de trabajo -consideradas menos rigurosos por el conocimiento científico hegemónico- basadas generalmente en metodologías más participativas.

Para un abordaje de las desigualdades de género, es necesario indagar y generar nuevas formas y herramientas, reconocer otras formas de aprendizaje y otros tipos de prácticas como puede ser el caso de las mismas ONG trabajando en terreno, o de herramientas de medición enfocadas en el empoderamiento individual.

Según las experiencias profesionales de las participantes, a pesar de los avances que ha habido en la introducción de metodologías cualitativas -debido a que permiten otra aproximación a los hechos sociales- se está percibiendo una tendencia de regreso a la utilización exclusiva del enfoque



cuantitativo -bajo la excusa de los recortes presupuestarios- en lugar de generar distintas miradas y perspectivas sobre un mismo tema.

En el caso específico de la cooperación internacional, como ya mencionamos, a pesar de que se venían observando ciertas experiencias en torno a la utilización de enfoques cualitativos (sobre todo para la recopilación de información con las propias participantes en proyectos orientados a la igualdad de género), su paulatino abandono corre el riesgo de dejar de lado una particular mirada, el enfoque microsocioal<sup>74</sup> que “tiene en cuenta la experiencia individual y la interacción social que son las fuentes de creación de significados y de base para la acción concertada, creación y recreación del orden social” (SAUTU, 2006:52).

Otro tema central de preocupación ha sido la evaluación tanto de políticas como planes, programas y proyectos. En primera instancia y a pesar de que en el ámbito de la cooperación española se exigen evaluaciones con enfoque de género, en otros espacios aún la palabra evaluación provoca rechazos y es concebida como una herramienta de control en lugar de percibirse como un instrumento de mejora de las intervenciones que brinda información para redireccionar -en caso de que sea necesario- determinadas acciones. Las resistencias se aprecian mayoritariamente desde los cargos políticos por el desconocimiento de cómo utilizarlas en función de una mayor eficiencia de las actuaciones y una toma de decisiones argumentadas como producto de procesos más o menos participativos, pero sobre todo reflexivos. Los criterios clásicos de evaluación utilizados por la cooperación en general deberían ser revisados, en función de poder evaluar tanto la integración de la perspectiva de género en la planificación de los proyectos como el impacto en las relaciones de género.

La evaluación de género demanda indagar sobre los procesos y no exclusivamente el alcance de resultados y debe tenerse en cuenta que lo que es necesario someter a evaluación es la pertinencia del proyecto, y emitir juicio sobre si ese proyecto está fortaleciendo, empoderando a las mujeres y promoviendo relaciones de género más igualitarias.

Derivadas de estas situaciones de limitaciones metodológicas, en los niveles más operativos se propone tener en consideración:

- Integración de enfoques metodológicos diversos que ofrezcan miradas distintas sobre un mismo tema y permitan conocer procesos,
- Herramientas para el análisis de las desigualdades sociales y que faciliten la integración de la diversidad de demandas y necesidades,
- Institucionalización de evaluaciones con enfoque de género,
- Revisión de los criterios utilizados para las evaluaciones en la cooperación,
- Reconocimiento de otras experiencias que provienen de otros espacios u otras formas de organización,
- Mayor flexibilidad para nombrar y conceptualizar la realidad,
- Indicadores y sistemas de medición que den cuenta de la situación de las desigualdades de género, que brinden información sobre la calidad de la participación,

---

<sup>74</sup> En enfoque cuantitativo se centraría en obtener datos para conocer, por ejemplo, el grado y número de participación de las mujeres en un proyecto, pero no alcanzaría para conocer por qué han participado o no, o la calidad de esa participación, o si la experiencia ha empoderado lo suficiente al grupo como para que continúen ellas mismas ostentando el poder y sostenerlo en el tiempo. En definitiva no se conocerá ni la importancia de esa experiencia de participación para las propias mujeres, ni la calidad de la misma, corriendo el riesgo de no reconocer el impacto que los proyectos tienen sobre las comunidades y midiendo exclusivamente el grado de implementación o de ejecución de los objetivos planteados desde un ángulo orientado a los resultados conseguidos por los proyectos o programas pero no respecto a los procesos en sí mismos ni a la percepción que tiene la gente sobre los cambios sociales.

- Unificación de bases de datos desagregadas por sexo que permitan análisis de las desigualdades sociales (edad, clase socio-económica, países de origen, región rural-urbana, género, diversidad funcional, etnia...),

- Baremos que tengan en cuenta los diferentes itinerarios vitales de las mujeres.

Una vez revisadas las limitaciones político-institucionales, las tensiones entre la aplicación de enfoques y las dificultades metodológicas para el avance de género en las políticas y programas de cooperación al desarrollo, se hace imprescindible en este punto, darle mayor peso y valor a los avances y logros obtenidos resaltados en estas pequeñas conclusiones.

A través de esta publicación queremos dejar la puerta abierta, para motivar y apreciar todos los esfuerzos posibles, entendiendo que las dificultades se pueden convertir en aprendizajes, generando nuevas ideas y oportunidades, con la confianza de que poco a poco y desde diferentes enfoques, posturas y lugares, se valore y optimice el esfuerzo que muchas mujeres y hombres realizan para que podamos tener más cerca la igualdad de género y que ésta a su vez nos ayude a construir un mundo un poco menos injusto e inequitativo, donde se fortalezca la diversidad frente a la homogeneización y donde se fomente la integración frente a la exclusión que impera. La cooperación internacional tiene la oportunidad en sus manos y confiamos en que la utilice y aproveche de la mejor manera posible para todas y todos.

Por último, no podemos dejar de agradecer a todas las mujeres que han formado parte de esta publicación, por sus sabias reflexiones, por su empeño en que las cosas pueden ser de otra manera, por su trabajo y constancia y por querer acompañarnos en esta línea editorial que confiamos siga con fuerza en su joven andadura.

*“Llegó hasta esas tierras  
porque oyó el rumor de que al final del mundo  
había una mujer capaz de torcer la dirección del viento  
y quiso verla con sus propios ojos.”*  
(Isabel Allende. Cuentos de Eva Luna)

## Bibliografía

Bourdieu, P. (2000). *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama.

Canadian International Development Agency (1997). *Guide to gender sensitive indicators*. Canada: Minister of Public Works and Government Services.

León, M. (1997). *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Santafé de Bogotá: Ed. Tercer mundo/ Fac. Ciencias Humanas.

Monnier, E. (1995). *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda/ Instituto de Estudios Fiscales.

Moser, C. (2001). La Planificación de Género en el Tercer Mundo: Enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género. En V. Guzmán, P. Portocarrero y V. Vargas (Coords.), *Una nueva lectura: género en el desarrollo*. Lima: Entre Mujeres-Flora Tristán.

Pérez, A. (2007). *De lo micro a lo macro: La contribución de los Fondos de Mujeres al cambio social*. Tesina Magíster en Género y Desarrollo. No publicada. Madrid: ICEI-Instituto de la Mujer.

Sautu, R. (2006). *Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.

Young, K. (1997). *El potencial transformador en las necesidades prácticas: empoderamiento colectivo y el proceso de Poder y empoderamiento de las mujeres*. Santafé de Bogotá: Ed. Tercer mundo/ Fac. Ciencias Humanas.



## **SOBRE LAS AUTORAS**

### **BEGOÑA LEYRA FATOU**

Doctora en Antropología Social por la Universidad Complutense de Madrid (tesis doctoral sobre Trabajo Infantil Femenino en Ciudad de México). Magíster en Género y Desarrollo por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Licenciada en Antropología Social y Diplomada en Trabajo Social por la Universidad Complutense de Madrid (UCM).

Ha participado en proyectos de investigación y cooperación al desarrollo en varios países de América Latina donde ha residido por más de 5 años. De septiembre de 2005 a febrero de 2010 ha sido coordinadora del Magíster en Género y Desarrollo (que se gestiona desde el ICEI con la financiación del Instituto de la Mujer), y en la actualidad es miembro del Comité Académico de dicho Magíster, Directora de la Unidad de Género del ICEI y profesora ayudante doctora a tiempo completo en el Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la UCM. Desde 2002, es socia y cofundadora de GENERA (Red de Mujeres Feministas por la Equidad de género en el Desarrollo).

Los temas de investigación en los que trabaja se centran en antropología de género, del trabajo y el parentesco, así como también líneas de género y educación; interculturalidad y coeducación y género y desarrollo. Participa como docente en cursos de postgrado de diferentes instituciones académicas, universitarias y profesionales (ICEI, IUDC-UCM, Escuela Diplomática, AECID...).

### **ANA PÉREZ CAMPOREALE**

Magíster en Género y Desarrollo por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y Licenciada en Sociología en la Universidad de Buenos Aires donde se desempeñó como ayudante de investigación para la cátedra de Metodologías de la Investigación Social (Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Gino Germani). Bajo la dirección de Ruth Sautu obtuvo la beca de Estímulo a Jóvenes Investigadores con el tema “Autoimagen de Género y Autoimagen de Clase en Buenos Aires” en el marco del proyecto Las Mujeres Hablan: Las clases sociales en el área Metropolitana de Buenos Aires.

Desde el 2003 ha trabajado en España integrando la perspectiva de género en políticas, planes y programas de diversos Gobiernos Locales y en los últimos cuatro años se ha desempeñado como Técnica Superior del Observatorio de Salud Pública de Cantabria participando desde el inicio en la identificación de necesidades en la región para la propia definición del Observatorio y la construcción de su Plan de Actuación 2007-2010.

Dentro de su experiencia en desarrollo, ha participado en proyectos en Nicaragua con el Fondo Centroamericano de Mujeres en incidencia política, evaluación participativa y planificación estratégica abogando por los derechos de las mujeres. Ha colaborado con Red Activas (Ex. Grupo GIE) en el estudio: “Eficacia de la Ayuda para el Mejoramiento de la Salud Sexual y Reproductiva”. En la actualidad como consultora independiente colabora activamente con diferentes organismos, redes y ONG en el enfoque de género de sus proyectos. Pertenece a la Red Interuniversitaria de Estudios de Género y Trabajo de Argentina desde su creación en el año 2000.

### **AMALIA EGUÍA**

Doctora en Ciencias Naturales (orientación Antropología Cultural), Facultad de Ciencias Naturales y Museo de la Universidad Nacional de La Plata. Licenciada en Antropología y Licenciada en Sociología por la misma Universidad.

Asimismo ha obtenido el Diploma Superior de Especialización en Género y Políticas Públicas de PRIGGEP (FLACSO-Argentina) y ha realizado el Post-doctorado en el Programa Multidisciplinario de Formación Continua para Doctores en Ciencias Sociales, Ciencias de la Comunicación, Humanidades y Artes del Centro de Estudios Avanzados (CEA-CONICET/Universidad Nacional de Córdoba).

Es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, profesora del Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, directora del Centro Interdisciplinario de Metodología de la Investigación Social y vice-directora del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP/CONICET) de la misma institución. Desde 2000 se desempeña como coordinadora de la Red Interuniversitaria de Estudios sobre Género y Trabajo.

Integra el equipo docente de la Maestría en Metodología de la Investigación Social de la Universidad de Bologna (Sede Buenos Aires)/Universidad Nacional de Tres de Febrero y dirige proyectos de investigación subsidiados por la Universidad Nacional de La Plata y el CONICET.

Ha publicado diversos artículos y compilado libros sobre sus temas de investigación, centrados en la problemática de la reproducción social, pobreza, políticas sociales y género.

### **CECILIA FRAGA**

Licenciada en Sociología, Universidad de Buenos Aires. Maestría en Investigación en Ciencias Sociales, UBA. Tesis en curso.

Participación como auxiliar de investigación en proyectos financiados por la UBA y el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT).

Actualmente becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con asiento en el Instituto de Investigaciones Gino Germani. Auxiliar de investigación del proyecto UBACyT 051 “El análisis de clase: formación histórica y enfoques micro-sociales”, directora: Dra. Ruth Sautu. Docente de la materia Metodología de la Investigación Social I, II y III, Cátedra: Ruth Sautu, Carrera de Sociología, UBA.

Principales líneas de investigación: Desigualdad, estratificación, clase social y género.

### **ESTHER DEL CAMPO**

Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense y Master en Política Comparada por la Universidad de Carolina del Norte en *Chapel Hill*. Catedrática de Universidad en el Área de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid. Directora del Doctorado en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

Sus principales líneas de investigación son Gobernabilidad y Reforma del Estado en América Latina, Gobierno y

Administración Pública, Representación y participación política de las mujeres, Instituciones y Partidos Políticos en América Latina, Política Comparada, Procesos de descentralización política y administrativa.

Autora de numerosos trabajos sobre instituciones y política latinoamericana, destacan, al respecto: “Women and Politics in 90’s Latin America: Perspectives and Limits of the Institutional Aspects of Women’s Political Representation”, en *Journal of Social Forces*, 2005; “Democracia y desarrollo en Chile: el aprendizaje institucional de las reformas”, en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, 2006; “Buen gobierno, rendimiento institucional y participación en las democracias contemporáneas”, en *Sistema*, 2008; *Democracia y rendición de cuentas en Bolivia y Colombia*, Ed. La Catarata, 2009; “El debate sobre la rendición de cuentas en las democracias: una propuesta de análisis”, en *Gobernanza democrática y fiscalidad*, Ed. Tecnos, 2010.

### **MARÍA JESÚS VITÓN DE ANTONIO**

Profesora Doctora del Departamento de Didáctica y Teoría de la Educación en la Facultad de Formación de Profesorado y Educación de la Universidad Autónoma de Madrid.

Imparte docencia en Grado y Postgrado en las materias de Teoría y Política de la Educación, Educación para el Desarrollo y Desarrollo Profesional Docente y Metodología de la Investigación Educativa. Desarrolla como líneas de investigación el tratamiento de políticas públicas y equidad, la intervención pedagógica innovadora y construcción de redes educativas junto con procesos de transformación socioeducativa y formación del docente como investigador-reflexivo. Tiene diferentes publicaciones que contribuyen a la reflexión sobre las políticas públicas y las políticas educativas en el marco de un desarrollo de la equidad. “Caso Guatemala”, en *Equidad y Políticas Públicas en Educación y Formación Básicas. Estudio de casos en América Latina y África Subsahariana y Magreb*. Ed. Siglo XXI-Fundación Carolina, 2008; “Balance Crítico y perspectivas de la E.B. en Guatemala”, en *Lengua, nación e identidad. La regulación del plurilingüismo en España y América Latina*, Ed. Vervuert, 2007.

### SUSANA ORTALE

Doctora y Licenciada en Antropología por la Facultad de Ciencias Naturales y Museo de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Postdoctorado en Ciencias Sociales, Centro de Estudios Avanzados, Univ. Nacional de Córdoba/ CONICET y Especialista en Evaluación de Políticas Sociales Universidad Nacional de General San Martín.

Como investigadora de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, dirige el Centro de Estudios en Rehabilitación Nutricional y Desarrollo Infantil (CEREN). En el marco de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP, es Profesora de Grado (Adjunta de la cátedra Antropología Cultural y Social) y de Posgrado y co-dirige proyectos del Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales (CIMECS).

Las líneas de investigación que ha desarrollado se vinculan con el estudio de la pobreza, las estrategias de reproducción familiar y las políticas sociales abordando problemáticas alimentarias y de salud materno-infantil.

Ha publicado una veintena de artículos en revistas, capítulos de libro y compilado 5 libros, entre los que se destacan: *Las mujeres hablan: interpretaciones de la crisis y el ajuste económico entre mujeres de clase media y popular*, Ed. Al Margen-UNLP, 2000; *Los significados de la pobreza*, Ed. Biblos, 2007; *Política Social en América Latina: Configuraciones/Reconfiguraciones en la participación de las mujeres* (en prensa), Ed. Biblos, 2011.

Es Miembro y Coordinadora regional de la Red Interuniversitaria Nacional de Estudios sobre Género y Trabajo de Argentina y Miembro de la Red Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales.

### YEDRA GARCÍA BASTANTE

Licenciada en Derecho y Máster en Práctica Jurídica y en Género y Desarrollo por la Universidad Complutense de Madrid. Lleva trabajando en proyectos de cooperación internacional desde el año 2000. Ha desarrollado su labor principalmente en el continente americano. En el altiplano guatemalteco en proyectos de fortalecimiento institucional

y participación ciudadana con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) y de defensa de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); En Chile, con el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) elaborando el informe del gobierno chileno ante el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres de Naciones Unidas, promoviendo la participación de las organizaciones de mujeres y feministas en todo el proceso.

Desde el año 2008, es Responsable de la Unidad de Transversalización de Derechos Humanos y Género en Médicos del Mundo España, promoviendo la integración sistemática de los enfoques de Derechos Humanos y Género en todas las áreas y procesos de la organización.

Asimismo, ha sido directora de la publicación sobre el conflicto armado en Guatemala Voces Rompiendo el Silencio de Uatlán, ha formado parte del equipo de investigación del Estudio Exploratorio sobre Trata de Mujeres con Fines de Explotación Sexual en España y ha colaborado en la revisión del apartado tercero sobre *Prostitución, Tráfico y Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual* del compendio “*Legislación sobre Violencia de Género*” de Aranzadi.

### PILAR GONZALEZ RAMS

Magíster en Género y Desarrollo por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Posgrado en estudios avanzados en América Latina por la Universidad Complutense de Madrid y Licenciada en Ciencias de la Información por la Universidad de Valencia.

Ha trabajado en cooperación al desarrollo en diversas organizaciones humanitarias mayoritariamente en América Latina (Honduras, Paraguay, Chile, Panamá y Uruguay) donde ha residido por más de 6 años. Desde el 2006 trabaja en las Naciones Unidas en el área de género y desarrollo y en la actualidad se encuentra en Pakistán trabajando como especialista de protección de la niñez en UNICEF. Ha dirigido también varios documentales sobre los derechos de las personas con discapacidad entre ellos *Almas con Sexo* emitido en Documentos TV en marzo del 2003 sobre los

tabúes que giran en torno a la sexualidad de las personas con diversidad funcional y que fue galardonado con varios premios, siendo el primer documental realizado en España que aborda este tema.

### **RAQUEL TOMÁS**

Magíster en Desarrollo y Ayuda Internacional, Diplomada en Gestión y Desarrollo Local y Licenciada en Administración y Dirección de Empresas. A lo largo de su formación y desarrollo profesional ha realizado un amplio número de cursos y seminarios especializados en género y desarrollo. Trabaja en el ámbito de la Cooperación Internacional desde hace diez años, con experiencia en los sectores público y privado. Específicamente ha trabajado para la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) durante ocho años, cuatro de los cuales fue la experta de género para América Latina. Cuenta con experiencia en África y América Latina, en las áreas de Políticas Públicas, Gobernabilidad y Género, habiendo colaborado como evaluadora o docente con la Comunidad de Madrid y la Universidad de A Coruña. Actualmente trabaja como consultora independiente.

### **JULIA ESPINOSA FAJARDO**

Es Doctora en Ciencia Política, Licenciada en Sociología y Experta en Evaluación de Programas y Políticas Públicas por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Asimismo, cuenta con formación de posgrado en materia de gestión del ciclo del proyecto, género y desarrollo y técnicas de investigación social.

Sus principales líneas de trabajo e investigación son la evaluación de políticas de desarrollo, la integración de la perspectiva de género en el ciclo de las políticas y la salud sexual y reproductiva. Como investigadora, evaluadora y docente ha trabajado para diversas universidades: UCM, Institute of Development Studies, Universitat Oberta de Catalunya y Universidad Autónoma de Querétaro, entre otras; para distintas organizaciones no gubernamentales: Federación Internacional de la Cruz Roja, Cruz Roja Española, Intermón, Medicus Mundi; y para diferentes instituciones públicas: AECID y Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo.

En la actualidad, es colaboradora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales y su tesis doctoral ha versado sobre la perspectiva de género en los sistemas de evaluación de la cooperación oficial de España, Reino Unido y Suecia. Entre sus publicaciones destaca el Manual de evaluación de programas y proyectos de desarrollo de Cruz Roja Española y la Universitat Oberta de Catalunya, 2006; su artículo “La evaluación en la encrucijada. Avances y retos en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo”, en Sistema, 2011; y la Guía para programas y proyectos de salud sexual y reproductiva en África, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2005.

### **ESTEFANÍA MOLINA BAYÓN**

Licenciada en Filosofía por la Universidad Autónoma de Madrid y doctoranda en Antropología y Pensamiento Filosófico Español y Latinoamericano. Investigadora en políticas de desarrollo y educación superior a nivel internacional con especialización en Género y Desarrollo, así como en Cultura, Sociedad y Desarrollo en América Latina. Ha sido integrante en diversos grupos de investigación pertenecientes a la Red Universitaria de Investigación sobre cooperación para el desarrollo del Ayuntamiento de Madrid. Ha trabajado como técnica de Cooperación Universitaria al Desarrollo (CUD) y participado en las reuniones de Cooperación al Desarrollo de la Comisión de Internacionalización y Cooperación de las Universidades Españolas (CICUE-CRUE). Evaluadora de proyectos de Cooperación al Desarrollo con enfoque de género en distintas instituciones como el Instituto de la Mujer en México (Tlaxcala) y en el Institute for Migration Issues (IMI) en Holanda. Actualmente trabaja como responsable de Género en la Oficina de Acción Solidaria y Cooperación de la UAM y forma parte de la coordinación de la Red GEDEA (Género en Desarrollo y Eficacia de la Ayuda) en colaboración con la DGPOLDE (Dirección General de planificación y evaluación de políticas para el desarrollo) de la Secretaría de Cooperación Internacional. Es coautora del libro *Universidad y Cooperación al Desarrollo. La experiencia de las Universidades de la Ciudad de Madrid* y co-coordinadora de la Serie *Universidad, Género y Desarrollo*, entre las que destacan las publicaciones: *Nuevas Líneas de Investigación en Género y Desarrollo*, *Buenas Prácticas en Derechos Humanos de las Mujeres. África y América Latina*, y *Estudios sobre Género y Desarrollo. Balance y Propuestas*.