



ESA ESQUIVA TRANSVERSALIDAD: Experiencias de Políticas para la Igualdad

Maruja Barrig

El documento de trabajo "Esa esquiua transversalidad de género: Experiencias de Políticas para la Igualdad" ¹ ha sido elaborado por Maruja Barrig a solicitud del Área de Género del Centro Regional del PNUD en el marco de la convocatoria regional "Experiencias que marcan la diferencia: transversalidad de la igualdad de género en las políticas públicas de América Latina y el Caribe" organizada en 2014. La coordinación técnica del documento ha estado a cargo de Ivonne Urriola y Neus Bernabeu. Marzo 2015.

Se sugiere citar del siguiente modo:

PNUD (2015): "Esa esquiua transversalidad de género: Experiencias de Políticas para la Igualdad". Documento de trabajo elaborado por Maruja Barrig

¹ La nube de palabras de la portada ha sido creada en <http://www.wordle.net/> con la información recopilada en el presente documento de trabajo.

Casi veinte años después de aprobada, en el Plan de Acción de la Conferencia Internacional de la Mujer - Beijing 1995, la estrategia de transversalidad del enfoque de género en las políticas y programas mantiene su vigencia. Más aún, de estrategia se convirtió en objetivo misional de numerosas organizaciones públicas y privadas; pasó a ser el campo central de atribuciones de todas las instancias especializadas para la mujer, desde Ministerios hasta Institutos y Direcciones Municipales. Fue y sigue siendo objeto de evaluaciones, talleres y cursos especializados, y redes, como la que alienta el Centro Regional del PNUD desde su Área de Género. Y aun así, la transversalidad de género, el *mainstreaming* como se le denomina también en español, es una estrategia casi esquiva que, por momentos, parece más discursiva que herramienta contundente para la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

Algunas evaluaciones llevadas a cabo por especialistas e incluso en reuniones de expertas, se coincide en un ramillete de dificultades para un *mainstreaming* exitoso; el listado de Debilidades y Amenazas que se construye parecería superar al de Fortalezas y Oportunidades. Los diagnósticos confluyen en un conjunto bastante homogéneo de conclusiones sobre los retos por vencer y los avances alcanzados. En el presente texto se trataría de realizar una síntesis de los mismos. Las páginas siguientes están inspiradas en debates y productos auspiciados por el proyecto “Superando Obstáculos para la Transversalidad de Género en América Latina y el Caribe” ejecutado por el Área de Género del PNUD regional con el auspicio de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo. A través de sus intervenciones, el proyecto alienta el diálogo virtual entre

especialistas, publica orientaciones teóricas y manuales de aplicación práctica, y convocó a nivel de la región, la presentación de experiencias exitosas en la transversalidad de género y en las políticas de igualdad hasta en dos oportunidades, en los años 2010 y 2014. Igualmente, este texto se referirá a algunos documentos publicados por otras organizaciones dentro del sistema de Naciones Unidas como fuera de él¹.

Los balances no suelen ser optimistas: se menciona que existiría una cierta “fatiga” del término /de la experiencia y que ésta ha ido perdiendo credibilidad e impulso. Si en esta iniciativa “ubicua”, como la denomina un documento de evaluación, se había tratado que el género fuera una responsabilidad de todos (*everyone’s business*), esto no se habría concretado y los resultados están fragmentados. A contramano de ese desaliento, otras voces convocan a desterrar la idea de la ineffectividad del *mainstreaming*, apelando a los logros que se recogen de la experiencia². En esa dirección, y con esos espejuelos, es que se sugiere la lectura de las siguientes páginas. Con la inspiración de las experiencias latinoamericanas que, como denominó la convocatoria 2014 del PNUD “marcan la diferencia”, pero también con las sistematizaciones realizadas en la región, el texto se divide en los logros y en las dificultades para que la transversalidad sea una realidad a nuestro alcance.

1. SOBRE INNOVACIONES Y CAMBIOS DE ESCENARIOS

Son tres aspectos a ser desarrollados en esta sección, los mismos que corresponden a iniciativas en curso y que obedecen a

orientaciones confluyentes pero con un nacimiento diverso: las transformaciones internas institucionales; los ámbitos territoriales que alojan la experiencia, y las propuestas audaces que intentan combinar simultáneamente el 'hacia adentro y hacia afuera' en cambios género - sensitivos. En este último caso, estamos ante un doble desafío que involucra al movimiento social de mujeres. Las páginas de esta sección pretenden resumir los retos pero sobre todo, los avances interesantes e innovadores en la materia.

Desde la búsqueda de coherencia interna

En el contexto de la difusión de la transversalidad en las ONG e instituciones bilaterales como multilaterales de la cooperación internacional, se puso en evidencia que las recetas que se sugerían a otros- llámense receptores de donaciones - sobre el impulso de proyectos que portaran un sello de igualdad, debían empezar por casa. En otras palabras, si los documentos oficiales resumían la importancia de promocionar derechos para las mujeres, por ejemplo, cómo esto se cumplía de las puertas para adentro en la institución. O, a otra escala, como lo comentó un funcionario de una Organización No Gubernamental del Perú: *Si yo en mi casa no hago eso [labores domésticas] ¿cómo vamos al campo y les decimos a los campesinos que deben hacerlo?*³ Así pues, en pos de coherencia política, las organizaciones a diversos niveles iniciaron un proceso de transformación de la estructura, los procedimientos, los métodos en la programación y otros que por un lado reflejaran la 'sensibilidad' de género de la organización y del otro, la preparara mejor para enfrentar su reto como emisor de políticas de igualdad. Es un cambio en la cultura organizacional que supone un

paquete de medidas que Evangelina García Prince, denomina "desconcentración sectorial"⁴.

Si pudiéramos desagregar las medidas asumidas por diversos organismos para colocarse en pie de coherencia institucional podemos dividir las en dos grandes sets: cambios en los procedimientos de gestión y transformación de la cultura organizacional.

Un primer grupo de políticas internas tiene que ver con procedimientos / herramientas alusivas a la planificación, entre los cuales: (i) diagnóstico / estado de la cuestión en la institución que suele encarnarse en la auditoría de género; (ii) una revisión de los instrumentos de programación, incluyendo las herramientas a su interior, donde el diagnóstico de la población objetivo en términos de igualdad de género así como la aplicación de indicadores para el monitoreo y la evaluación resultan inevitables; (iii) identificación de responsabilidades y atribuciones del personal a cargo de liderar el proceso; (iv) asignación presupuestal para ejecutar este aprendizaje interno; (v) si ésta no existe, posiblemente la creación de una instancia especializada para la mujer (Consejería, Dirección; Secretaría) lo cual supone una modificación parcial de la estructura existente; (vi) establecimiento de canales de coordinación intra - institucionales. Esta lista no se agota ahí, pero se señalan los recursos más recurrentes.

El segundo grupo de medidas, encaminado al cambio en la cultura institucional, involucran directamente al personal de la organización y a las políticas de personal en sentido amplio: (i) análisis del balance de género de la organización tanto a nivel de la planta de personal en general como de los cargos directivos; (ii) análisis del

ambiente laboral en la medida de si es participativo y con un directorio receptivo al cambio y a la igualdad de género; (iii) establecimiento de políticas de promoción afirmativa para las mujeres trabajadoras y para las aspirantes; (iv) normas internas que sancionen el hostigamiento sexual laboral; (v) espacios físicos amigables para las empleadas, desde baños hasta remoción de afiches y otros adornos que pueden ser considerados sexistas.

Los dos grupos de medidas van acompañadas con formación- talleres, cursos, pasantías- de naturaleza diversa: una para ir 'engenerando' los instrumentos de planeamiento, y otra para lo que suele denominarse 'sensibilización' del personal, lo cual supone generar una reflexión básicamente sobre los roles de género y el impacto de la cultura en la adopción de comportamientos tradicionales en nuestra manera de ser hombres o mujeres.

Con esta suerte de acción en pinzas- y bajo el manto de las acciones formativas- la apuesta de esta iniciativa interna es la transversalidad coherente: que se asiente en la organización una cultura género sensitiva que legitime su autoridad en materia de igualdad de género en el mundo del desarrollo y/o de las políticas públicas. Ejemplos que pueden ilustrar esa afirmación son los procesos impulsados por el Área de Género del Centro Regional del PNUD y aliados, para calificar a las empresas públicas y privadas de la región con Sellos de Certificación de Equidad de Género⁵. Estos sellos se conciben como una herramienta para la gestión de recursos humanos que garantice la igualdad de oportunidades dentro de las empresas, calificando los servicios que ofrece. Entre los procedimientos se encuentra el reclutamiento de personal con acciones afirmativas, así como medidas

para conciliar trabajo y familia, entre otras. Desde el año 2002 varios países como Costa Rica, México, Brasil, Chile, Argentina y Uruguay han incorporado este desafío a través de empresas asentadas nacionalmente.

El segundo ejemplo corporativo son los esfuerzos del PNUD por certificar a sus oficinas con un sello de igualdad de género, proceso que evalúa su desempeño tomando en cuenta tanto dimensiones externas (impacto de los programas; producción de conocimientos; formación de alianzas y otros) como internas (sistema de gestión, ambiente laboral, desarrollo de capacidades) ⁶. Después de un procedimiento evaluativo, se otorgan sellos de bronce, plata u oro a las oficinas que cumplen con los indicadores que otorgan contenido a dichas dimensiones. En la región, las oficinas del PNUD de Argentina y recientemente de Cuba han obtenido un Sello de Oro por su alto compromiso con la igualdad de género.

Desde el ámbito donde se desarrolla la iniciativa

Las denominadas maquinarias para el avance de las mujeres (institutos, ministerios) tuvieron destacada visibilidad en el 2010, en la Convocatoria de Experiencias del Área de Género del Centro Regional del PNUD: cuatro de cinco "Buenas Prácticas" fueron identificadas en el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) Chile; Secretaría para las Políticas para las Mujeres - Brasil; Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) - Perú; Instituto Nacional para las Mujeres (INMUJERES) – México. Quedó en esta categoría sólo una experiencia municipal. Entre otras 12 experiencias destacadas se distinguió también a la Secretaría Presidencial para la Mujer de Guatemala y al Instituto Nacional para las Mujeres de

Costa Rica. La mayoría de las iniciativas reseñadas se vincularon a los procesos de transversalidad en ciertos sectores del Estado desde estas instancias especializadas, sea como una estrategia relatada por Brasil para articular sectores, sea como una modificación en la cultura institucional de México.

En contraste, son dos los procesos claramente identificables en tiempos recientes: una creciente tendencia a la descentralización territorial de un lado⁷ y, en segundo lugar, un fortalecimiento de las sinergias entre instancias nacionales y locales. Muchas de las experiencias que fueron sometidas a consideración del Área de Género del PNUD en la convocatoria 2014 tienen un claro sello sub – nacional, principalmente, municipal. Se podría argumentar que más pequeño el ámbito de intervención, más sencillo lograr resultados, pero los relatos de las iniciativas presentadas muestran, por el contrario, un arduo esfuerzo. Dos parecen constituir los núcleos de estas historias. En primer lugar, y como se señaló en la sección precedente, en algunas alcaldías / Estados /gobernaciones u otros, se apuesta por incidir en cambios institucionales, que van desde modificación en la estructura orgánica (para crear una Dirección / Unidad de la Mujer, por ejemplo); normas de comportamiento del personal, en las que el acoso sexual laboral se constituye en un pivote de otras consideraciones como uso del lenguaje no sexista; ensayos de procedimientos de articulación inter – áreas y de nuevos elementos de monitoreo. Este tipo de iniciativa interna, como se argumentó párrafos antes, sería un requisito para que las políticas que se implementen estén en manos de proveedores coherentes en lo que a la igualdad de género se refiere. Casi en todos los casos, se ha puesto en

funcionamiento una tarea formativa al personal con resultados desiguales, como se verá en la segunda sección.

El otro núcleo de cambios en las experiencias de mainstreaming, también localizados en los gobiernos sub – nacionales, se refiere a lo que aparece como una fluidez entre la instancia nacional y los mecanismos municipales o estatales para las mujeres. En otras palabras, se aprecian en los escenarios locales de la región meritorios esfuerzos de construcción de herramientas de transversalidad hecha por sí mismos, pero también una articulación y colaboración interesantes entre los niveles central y local, con el mismo propósito. Mientras a las maquinarias nacionales de la mujer parecería que no les ha sido posible permear sectorialmente- salvo en algunas áreas temáticas vinculadas a la salud, la educación o el trabajo principalmente- a la totalidad de la administración pública como suelen ser sus mandatos, sí estarían dando frutos sus esfuerzos por abarcar territorios conectándose en red.

Algunos ejemplos de lo anterior los hemos tenido en años anteriores en Chile, donde el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), en alianza con la Asociación Chilena de Municipalidades, propuso la Promoción de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres dentro de las funciones municipales. SERNAM llegó a mantener vínculo con 278 municipios de 341 existentes, propiciando la elaboración de políticas locales de igualdad o la formación de oficinas municipales de la mujer. En la implementación de mecanismos, se revelaron cinco elementos que habían favorecido esta situación: (i) la mayoría de los municipios estaban administrados por alcaldes de la agrupación política que detentaba el gobierno central; (ii) dos

tercios de los municipios contaban con presupuesto propio destinado a la ejecución de los programas o mecanismos de la mujer; (iii) más de la mitad de ellos tenía al menos un profesional capacitado en el tema y trabajando en exclusiva en la temática; (iv) todas las autoridades, desde el nivel de los alcaldes, expresaban voluntad política para implementar los mecanismos⁸.

Al igual que en Chile, en Perú algunos municipios suelen elaborar planes locales de igualdad pero eso no soslaya la obligatoriedad de cumplir con las líneas rectoras de los Planes Nacionales de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres. No obstante, a diferencia del caso chileno, en Perú el vínculo del Ministerio de la Mujer con las alcaldías se expresa casi exclusivamente en el área de violencia familiar, en donde la asesoría y la capacitación para el mantenimiento de los cientos de Centros de Emergencia Mujer (atención legal, médica y psicológica a víctimas de violencia) sigue en el campo de atribuciones del gobierno central y no en los Municipios.

Sin una delimitación tan circunscrita como la anterior, la asesoría técnica a los espacios sub – nacionales colombianos para la adopción de políticas de igualdad para las mujeres emana desde la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer. Esta instancia se propone apoyar el fortalecimiento de la transversalización e institucionalización del enfoque de género en los espacios sub – nacionales (gobernaciones) para que adecuen su oferta institucional, y trasformen su cultura organizacional. Los mecanismos de coordinación y las líneas maestras de promoción de derechos para las mujeres se encuentran comprendidos en el Documento del Consejo Nacional de

Política Económica y Social -CONPES SOCIAL 161- aprobado en Marzo del 2013⁹. En el momento de su difusión oficial, el documento consignaba que sólo cinco de 32 departamentos del país, contaban con un mecanismo del primer nivel de decisión, una Secretaría de las Mujeres y/o Equidad de Género; en otros cuatro departamentos el mecanismo era de segundo nivel (Consejerías, Unidades o Gerencias para los asuntos de género) dependientes de una Secretaría o del gobernador. En otros siete departamentos existía un Programa, Grupo o Equipo de profesionales que manejan la temática de mujer y género. La Alta Consejería diagnosticaba que pese a la existencia de estos mecanismos, no todas las entidades territoriales poseen las capacidades para apoyar el mainstreaming de género en sus dependencias. Para enmendar esta situación, despliega un conjunto de medidas desde asistencia técnica individualizada hasta talleres para compartir experiencias. A nivel sectorial, en ese momento, sólo existía un grupo de trabajo sobre género en los ministerios de Trabajo y Justicia.

Finalmente, otra experiencia de colaboración para la transversalización de la igualdad entre el mecanismo nacional y los entes locales la ofrece México. El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) desde el 2005 contó con un fondo para fortalecer las instancias municipales de la mujer, a fin de habilitarlas en la transversalización de la perspectiva de género y fortalecer su capacidad de incidencia en los procesos de formulación, aplicación y evaluación de políticas públicas locales para el adelanto de las mujeres. Estos objetivos fueron el marco dentro del cual las municipalidades presentaron proyectos al INMUJERES para

su financiamiento. Del 2007 al 2011 se asentaron Instancias Municipales para las Mujeres, gracias a la transmisión de recursos económicos y asistencia técnica, en 1,231 Municipios sobre los 2,455 que existen en el país. Hubo también metas superadas en la capacitación en perspectiva de género a las y los servidores públicos de la Administración Municipal. Se impulsaron diagnósticos de la condición y posición de género de las mujeres y se les apoyó en la formulación de Programas municipales para la igualdad entre mujeres y hombres¹⁰.

Este fondo para los municipios se fusionó en el año 2013 con el Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Entidades Federativas (PFTPG), ambos orientados a potenciar el proceso de transversalización de la perspectiva de género, pero en ámbitos de gobierno distintos y con poblaciones objetivo diferentes. De esta fusión surgió el Programa *Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género*¹¹. También en este caso las 32 entidades federativas mexicanas pueden presentar sus proyectos al INMUJERES que los subsidiará si son aprobados. Una evaluación temprana a este Programa señaló que los fondos derivados del Instituto se convierten en la principal fuente de financiamiento para estas propuestas.

Los casos presentados pretenden ilustrar el tejido de red en el que es posible operar en las experiencias de transversalización desde los espacios locales, cuyos resultados sugieren que sinergias intra – Estado son una buena estrategia para avanzar.

Desde la audacia de la transformación interna para la proyección externa

Aunque aún de manera acotada, algunas de las experiencias que marcan la diferencia presentadas a la convocatoria del Área de Género en el 2014 integran un reducido grupo de audaces: apuestan por transformarse internamente en sus estructuras, en sus procedimientos, en sus procesos de planificación y de personal, apuntando a perfilar de mejor manera sus políticas hacia las mujeres o para hacerlo más comprehensivo, sus políticas de género. Son apuestas encaminadas a vencer un doble desafío, siendo la de proyección de políticas la que involucra al movimiento social de mujeres. Han sido experiencias que han contado con una red de soporte institucional dinamizando el proceso y con una dimensión innovadora en los sujetos predominantes de su acción, que ha abarcado también a quienes sufren discriminación por su orientación sexual, a quienes ostentan identidades de género punibles socialmente como la población trans, por ejemplo.

Estas experiencias, por su fuerza transformadora, podrían engrosar un volumen de Buenas Prácticas en un plazo prudente, para apreciar su sostenibilidad, por dos consideraciones. Una primera se refiere a cuánto se puede mantener en el tiempo el impulso por el cambio de programas y políticas- para hacerlas más eficientes, más incluyentes- si no se aseguró una renovación de mentalidades en la planta de personal que debe ejecutarlas. En otras palabras, la simultaneidad podría no estar tan acompañada si no cerramos la posibilidad de un retroceso. Algunas experiencias presentadas en la edición del 2014 al Área de Género parecen estar alertas a esta posibilidad y refuerzan los aspectos de asentamiento de equipos, incentivos y

reconocimiento a los méritos por un trabajo género – sensitivo a la par que mecanismos internos de rendición de cuentas.

El segundo aspecto vinculado a la sostenibilidad tiene que ver con la población objetivo de la política que se implemente. Constantemente se afirma que la participación de las mujeres y de la población excluida por su origen étnico u orientación sexual es un factor clave para que la política de género que se formule, se implemente. Walby, en su texto ya citado, resalta la obligación de los mecanismos de las mujeres para integrar las voces de los movimientos feministas y de mujeres así como de las ONG, al proceso de transversalización de género, resaltando que la legitimidad de la propuesta descansa en ese esfuerzo participativo. La experiencia señala que esto no necesariamente es así, por un conjunto de razones que varían según los contextos nacionales: el agotamiento de los movimientos sociales que impulsaron la política y la sobrecarga de trabajo de sus integrantes para estar en fiscalización constante de su aplicación correcta, es una de ellas. Otra, las fuerzas centrípetas de las coaliciones de mujeres que pueden, por sus orígenes diversos, priorizar la implementación de un aspecto del Plan /programa (de mejoramiento de viviendas, por ejemplo) por sobre otro (de calificación de profesionales, por ejemplo).

En algunos casos, las exigencias son tan inmediatas que no dan pie al diseño de estrategias de mediano plazo para la continuidad de una política y sofocan una perspectiva de planeamiento y distribución presupuestal. Y se abre así, el momento de lo técnico: los formatos de planificación, las metas e indicadores, la gestión por resultados y otros van adquiriendo una

dinámica propia por sobre la presión de los movimientos de mujeres que demandan soluciones concretas y urgentes pues es la manera como las múltiples discriminaciones de las mujeres es experimentada en la cotidianidad. Este escenario graficaría la tensión entre la democracia y la pericia técnica en los procesos de formulación de políticas de igualdad¹², que podría conducir al desaliento de los movimientos.

En esa dirección, aventuramos una digresión: Una cantidad significativa de las propuestas presentadas a esta convocatoria 2014 son las de la sociedad civil. En un número importante, las organizaciones sociales o las ONG de la región relatan cómo convocando a las mujeres, organizando eventos, formulando planes se arribó hasta la presentación de una Plataforma hacia el Estado. Pero estas experiencias suelen detenerse ahí, en el Plan / Plataforma misma, convirtiendo una estrategia- la participación masiva en la elaboración de la política- en un fin en sí misma, y sin mostrar vasos comunicantes con la instancia pública que está al otro lado de la ventanilla. Son pocas las experiencias que se presentan como ‘pilotos’ para ser replicados por el Estado, como son también reducidas las iniciativas que van más allá de la elaboración de una propuesta. Esto nos lleva a preguntarnos sobre la vitalidad de los movimientos sociales en general, y de mujeres en particular, en la región. Cuánto ha afectado a las ONG que impulsaron los movimientos los recortes de los fondos de la cooperación internacional, teniendo al mismo tiempo un Estado en su expresión central o local – territorial algo más proactivo en la formulación de propuestas.

Pese a estas atenciones, algunas experiencias que marcan la diferencia han

apostado por enfrentar simultáneamente el desafío de cambios “hacia adentro” para mejorar su proyección programática “hacia afuera” incluyendo mecanismos de participación democrática en el diseño de sus planes. Puede ser la gran innovación en este proceso.

2. OBSTÁCULOS POR REMOVER

La lectura de las experiencias presentadas al Centro Regional del PNUD hace resaltar algunos problemas comunes que se vienen arrastrando desde hace años y que parecen difíciles de vencer. En algunos casos, su persistencia trasciende las fronteras administrativo – burocráticas y se desplaza al gris terreno de la subjetividad, en muchos documentos eufemísticamente denominada, la “resistencia”.

Algunas sistematizaciones nos recuerdan que una efectiva transversalidad del enfoque de género¹³ respondería a la suma de situaciones interrelacionadas que, en apretada síntesis, podrían ser resumidas como:

- a. Liderazgo efectivo de los cuerpos directivos.
- b. Recursos humanos y financieros adecuados.
- c. Disponibilidad de procesos y procedimientos.
- d. Incentivos organizacionales apropiados y estructuras para la rendición de cuentas¹⁴.

La voluntad política: el liderazgo

La reiterada “voluntad política” esto es, la afirmación de un alcalde / ministro / Presidente de la República / Directivo de una organización internacional, sobre la importancia de transversalizar un enfoque de género en toda la institución parece una

condición sine qua non para trazar e iniciar la estrategia. De este liderazgo se espera una doble actuación: un impulso real a la transversalización y los fondos para ejecutarla. Desde la alta jerarquía se aprueba el inicio del proceso pero este enunciado es sólo un paso inicial dado que, de la declaración de la política y de su aceptación se debe pasar hacia los cambios organizativos, al fortalecimiento de la planta de personal y la asignación de los recursos. Y ése es un tema: cómo convertir esa *voluntad política* en financiamiento para la capacitación del personal, la ejecución de políticas, la contratación de profesionales a cargo de una instancia específica para las mujeres y un largo etcétera. Lo que se observa, en muchas de las experiencias, es que aunque se asegura que se cuenta con la voluntad política de la máxima autoridad, contradictoriamente se depende de recursos provenientes de la cooperación internacional o de un fondo magro para adelantar la política de *mainstreaming*. Por lo tanto, esa voluntad no es tal y la declaración es un compromiso feble, de los “labios hacia afuera”. Hasta hoy se precisa darle contenido a esa declarativa voluntad (*Que no me den discursos si no vienen con recursos*, escuché decir a una feminista latinoamericana hace años).

Los Recursos

Los recursos humanos y económicos podrían convertirse en la piedra angular del proceso de *mainstreaming*. Si no se cuenta con el personal habilitado técnicamente y comprometido esencialmente, y con el presupuesto para la acción estamos ante un fuerte impedimento. Al revisar los informes de experiencias de transversalidad es posible encontrar que, como el caso de México

reseñado en la sección anterior, los subsidios económicos a municipios y gobiernos federativos sean un puntal para el éxito de la travesía. Concursando en una convocatoria, el esfuerzo de los convocados debía tener una cierta experticia para diseñar un buen proyecto que lo hiciera acreedor del recurso, para lo cual se debían preparar con algo de información sobre la materia, lo cual ya es una ganancia. Pero también en otras experiencias, el recurso económico se tradujo en asesoría técnica. Lamentablemente, la no asignación de una partida presupuestal que, sin estrecheces, permita el diseño y la ejecución de una política de transversalización es una traba. Las donaciones de la cooperación internacional, de otro lado, si bien pueden ser bienvenidas para el impulso inicial no son elásticas (más aún en los tiempos que corren): una política pública para la igualdad de la población no puede reposar en un subsidio externo de largo plazo porque compromete el núcleo de la continuidad de la política y pone en entredicho la autenticidad de los discursos públicos a favor de los derechos de las mujeres.

En segundo lugar, los recursos humanos. No hay experiencia que, al inicio, en la etapa intermedia o de manera intermitente, no apele a la formación de los recursos humanos de la institución en materia de igualdad de género; se hace hincapié en el *expertise* técnico que se requiere para garantizar que intereses de hombres y mujeres estén recogidos en las políticas e incluso en el cambio en las actitudes y comportamientos de servidores públicos y proveedores de servicios; en otras palabras, se apela a la razón y a la emoción¹⁵. Las experiencias que se presentaron a las convocatorias del Área de Género coinciden en el amplio abanico

de ejemplos de resistencia del personal, principal aunque no exclusivamente masculino, para la formación. Ésta se expresa entre otros, en los siguientes *impasses*: (i) alta rotación del personal; (ii) la tarea del *mainstreaming* queda en manos de consultores externos o en personal de medio tiempo y/o junior con poca capacidad de influir en los mandos altos o medios de la institución; (iii) agenda recargada para asistir a capacitaciones; (iv) tema de género, se argumenta, fuera de su competencia laboral específica; (v) tema que, se asume, compete más a las mujeres; (vi) rechazo a la excesiva teoría que no “aterriza” en la dimensión del trabajo concreto; (vii) ausencia de incentivos laborales, económicos o simbólicos, para asumir el compromiso con el *mainstreaming*; (viii) sobreposición de otros temas que deben transversalizarse- Derechos Humanos; Interculturalidad; Raza- cada uno de ellos con su kit de herramientas metodológicas y de capacitación.

No todos estos argumentos se contradicen; algunos pueden complementarse fluidamente: una consultora junior tendrá poca habilidad para convocar y hacer que permanezcan en la capacitación los directivos de una institución, a la par que estos argumentarán la recarga de sus agendas y lo teórico de la capacitación.

Al respecto parece interesante referirnos a una estrategia adoptada ante la deserción de los participantes de un taller que se resumieron en una de las propuestas a la Convocatoria 2014: “invertir” el orden. No iniciar un sesión de capacitación con el sistema sexo /género, por ejemplo, sino con la normativa que garantiza los derechos de los mujeres y que oficialmente las y los empleados públicos están en la obligación de cumplir, o con los desafíos de

adaptar las herramientas de planificación para que respondan a los intereses de las mujeres. Como fuera, el campo de los recursos humanos sigue siendo un ámbito que podría ser antagónico a la propuesta. Además, porque hay un aspecto que suele obviarse: un análisis de las diferencias que devienen desigualdades entre hombres y mujeres y sus medidas correctivas, supone que los hombres perderán algo del poder que detentan. Y eso ya es suficiente razón para oponerse subliminalmente al empeño, pues olvidamos que las relaciones de género expresan una relación de poder y por tanto, de conflicto.

Los Procesos y Procedimientos

Una de las conclusiones subyacentes en ciertas experiencias presentadas a las Convocatorias 2010 y 2014 del Área de Género es que el enfoque de género no está integrado completamente al ciclo de programación: se suele detener en el diagnóstico y podría no avanzar con solvencia hasta el análisis de género. Fallan así la construcción de indicadores y por tanto, el monitoreo y la evaluación. Adicionalmente, si los Planes de Acción por la Igualdad de Género no se ensamblan al interior de la planificación central en el diseño, implementación y evaluación, lo más probable es que se fragmenten sus proposiciones o se replieguen a un par de sectores como salud y educación.

Para algunos analistas, la transversalización se incluye de manera declarativa en el diseño para satisfacer requerimientos burocráticos, pero luego de su aprobación sus postulados se van angostando en el camino. Este recorrido del mainstreaming de género hacia la desaparición no produce los efectos deseados pero a su vez es producido por otro- también reiteradamente subrayado en varios

documentos- que podríamos englobar bajo el nombre de *confusión conceptual*. En efecto, el género como categoría de análisis ha resultado poco flexible para insertarse en la práctica cotidiana de quienes trabajan en desarrollo: no se puede “operativizar” es el argumento recurrente o es considerado muy “intelectual”. A ese respecto, tanto el análisis de García Prince como las conclusiones del informe del Banco de Desarrollo de África ya citados, coinciden en que el paquete formativo sobre transversalidad del enfoque- denominado “*one-size-one-shot fits all*”- podría no estar dando los resultados deseados: cada contexto nacional / local, así como las particularidades sectoriales difieren, lo cual es una invitación a descartar recetas y a elaborar imaginativamente dichos instrumentos según las realidades específicas. En la evaluación de las experiencias en México reseñadas en la sección anterior se señala claramente que pese a que es importante la transferencia de recursos económicos a los entes federativos y a los Municipios, la asesoría técnica según el contexto local es casi imprescindible.

De otro lado, la evaluación auspiciada por el Banco de Desarrollo de África se basa, a su vez, en la informes de evaluación de la transversalidad de género y las políticas de igualdad de género de más de 20 agencias de cooperación tanto multilaterales como PNUD, UNICEF, UNFPA como bilaterales de Noruega, Canadá, Suecia, etc., y una de sus conclusiones es que la mayoría de las experiencias de estas agencias se encuentra focalizada en mejorar las condiciones de vida de las mujeres, estando poco centradas en cambios en las relaciones entre hombres y mujeres.

Lo anterior se vincula con una segunda confusión conceptual para los operadores derivada, entre otras causas, de la doble entrada con la que el mainstreaming ha venido operando: por un lado se intentaría permear a diversos niveles, vertical y horizontalmente, una integración del enfoque por la igualdad en instituciones, programas, políticas. Pero, al mismo tiempo, se trataría también de expandir capacidades y derechos de las mujeres con acciones afirmativas.

Con estas dificultades, no es de extrañar que la transversalidad no penetre en los denominados sectores estratégicos, cobijándose en la receptividad de la Educación y la Salud, con poca entrada en los portafolios de Economía, Energía, y otros. No obstante debemos hacer una excepción en algunos de los esfuerzos identificados en la región para impulsar presupuestos sensibles al género, incluir indicadores de género en el sistema de Presupuesto por Resultados de los Ministerios de Economía, o la integración del Trabajo No Remunerado en las Cuentas Nacionales. En todo caso, estamos aún lejos de la multisectorialidad, que es uno de los propósitos de la transversalidad.

Otro de los temas pendientes en el caso de los procesos se refiere a la construcción de indicadores y más aún de aquellos que, para fines del monitoreo, den cuenta de la ejecución presupuestal de los rubros asignados a los Planes y Programas para las mujeres. Cómo integrar el enfoque de género en el proceso de la programación es uno de los retos pendientes.

Cambios en la cultura organizativa

Uno de los cambios más dramáticos que aparecen en los retos de pendiente desafío es el de la cultura institucional: muy arraigadas en la región las tenues líneas

entre el acoso y lo que algunos llaman “galantería latinoamericana”, por ejemplo. Las modificaciones en comportamientos entre colegas, las acciones afirmativas para las trabajadoras mujeres- que pueden resentir a los varones- y los cambios burocráticos en los procedimientos organizativos no son aún muy populares. Se ha asegurado que lo necesario son los incentivos para estimular el interés y el compromiso del personal, y no está demás preguntarnos si la existencia de normas legales y de directivas institucionales no son instrumentos suficientemente poderosos como para apelar a su acatamiento. En otras palabras, el movimiento de mujeres y feminista ha logrado, después de intensas movilizaciones, contar con normas internacionales de carácter vinculante que, a su vez, se han reflejado en leyes y otros dispositivos nacionales en contra de la discriminación. Si este respaldo jurídico no es nombrado / reafirmado/ conjurado para que se respeten dichas normas ¿por qué en algunas experiencias en pro de la igualdad presentadas parecería como que se pide “permiso” para proceder? Una sombra de débil apropiación de los logros parecería flotar en la abogacía por el ejercicio de los derechos ya conquistados.

3. PARA IR CONCLUYENDO

Orillando el realismo y al mismo tiempo el entusiasmo, la transversalidad para la igualdad avanza. Por veces nos es esquivada, en otras parecería que la logramos: se lidia con estructuras que se reproducen a sí mismas y cuya dinámica es difícil de modificar, pero también con personas de carne y hueso que deben desmontar las certezas que orientan su comportamiento cotidiano sobre los roles, los lugares de hombres y mujeres. Como un telón de

fondo, la demanda por el ejercicio de los derechos que condenan la discriminación. Sucede que estas dos dimensiones podrían no estar presentes en la aventura del mainstreaming institucional y emerge el riesgo del voluntarismo.

Otro aspecto a considerar es la necesidad de colocar en el debate cuáles son los elementos distintivos, dentro del mainstreaming de género, de los análisis del mismo y de las intervenciones hacia las mujeres que pretenden su empoderamiento, reforzar su autonomía económica y ampliar sus horizontes participativos a nivel social y político ¿son estas acciones del ámbito Mujer y Desarrollo (WID) que tantos resquemores causa? ¿Podríamos pensar en proyectos que atravesando las estructuras institucionales se aboquen a la consecución de estos pocos pero vitales objetivos? Podríamos iniciar un debate sobre qué ha significado para los aspectos más políticos de la lucha por los derechos de la mujer la aplicación del enfoque de género en las acciones de transversalidad.

¹ Ver, por ejemplo las convocatorias en: <http://americalatinagenera.org/newsite/index.php/es/nuestro-trabajo/gobernabilidad-democratica/35-transversalidad-en-politicas-publicas#experiencias>. Y algunos documentos en:

http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/centro_gobierno/FACT-SHEET-3-DQEH2707.pdf;
http://americalatinagenera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/ruta_capacidades_final.pdf

² Ver, al respecto, "Mainstreaming de Género: Uniendo la teoría con la práctica". Sylvia Walby. 2004.

http://www.mujerydeporte.org/documentos/docs/Mainstreaming%20de%20G%C3%A9nero%20uniendo%20la%20teor%C3%ADa%20con%20la%20pr%C3%A1ctica_2004.pdf Igualmente se puede consultar "Gender Mainstreaming Approaches in Development Programming: Report from Expert Group Meeting (EGM) and Global Issues. Brief" Sylvie I. Cohen.

Senior Adviser, Gender Mainstreaming UN Women. http://www.pgey.com/index.php?m=Index&a=down&type=pdf&title=Gender%20Mainstreaming%20Approaches%20in%20Development%20%E2%80%A6&src=http%3A%2F%2Fwww.unwomen.org%2F%2Fmedia%2FHeadquarters%2FAttachments%2FSections%2FHow%2520We%2520Work%2FUNSystemCoordination%2FGender%2520mainstreaming_Global%2520Issues%2520Brief.pdf . Las conclusiones de la última reunión de expertos de Naciones Unidas (Santo Domingo 2013) "Gender mainstreaming approaches in development programming: being strategic and achieving results in an evolving development context"

<http://www.unwomen.org/~media/Headquarters/Attachments/Sections/How%20We%20Work/UNSystemCoordination/FINAL%20EGM%20REPORT%201%20NOV%20version%20pdf.pdf> Un balance del año 2002 sobre el proceso "Gender mainstreaming. An overview"- Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women puede ser consultado

en <http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/e65237.pdf> . Revisar también "Mainstreaming Gender Equality: A Road to Results or a Road to Nowhere?" publicado por el African Development Bank (Túnez 2012).

http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Evaluation-Reports/Evaluation_Mainstreaming%20Gender%20Equality_Synthesis%20Report_www.pdf

³ Maruja Barrig "El Mundo al Revés. Imágenes de la Mujer Indígena" CLACSO, Buenos Aires 2000. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/barrig.pdf>

⁴ Evangelina García Prince "Mainstreaming de Género: Enfoques aplicados en América Latina y el Caribe" Nota para la Igualdad N°3. http://americalatinagenera.org/es/documentos/centro_gobierno/FACT-SHEET-3-DQEH2707.pdf

http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&view=article&id=77:sello-de-certificacion-portada&catid=51:publico&Itemid=68

⁵ Ver <http://www.empowerwomen.org/news/undp-gender-seal>

⁶ Ver García Prince, Ob. Cit.

⁷ Maruja Barrig "Las Mujeres, los Gobiernos Locales y la Cooperación Española en Colombia", <http://www.uimunicipalistas.org/redes/redgenero/dato/1305875802.pdf>

⁸ Ver el documento en <http://www.equidadmujer.gov.co/Normativa/Documentos/Conpes-Social-161-de-2013-Equidad-de-Genero.pdf>

⁹ Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa "Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres". Abril, 2012. Informe Final EPADEQ SC 09/04/2012. <http://www.epadeq.com.mx/wp-content/uploads/2014/05/ECyR-FODEIMM-2012.pdf>

¹⁰ Evaluación de procesos del programa SO10 Fortalecimiento a la transversalidad de la

perspectiva de género del instituto nacional de las mujeres. Informe final. EPADEQ. 15/11/2013. <http://www.epadeg.com.mx/wp-content/uploads/2014/05/informe-final-de-evaluacion-de-procesos-2013-programa-so10-transversalidad.pdf>

¹² Walby, Ob. Cit.

¹³ Se usará como referencia la fundacional definición del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas- ECOSOC de 1997: El *mainstream* de la perspectiva de género es el proceso de evaluar las implicaciones que tiene para hombres y mujeres, cualquier acción que se planifique, incluyendo las de tipo legislativo, las políticas o los programas en todas las áreas y a todos los niveles. Es una estrategia para hacer de las experiencias y necesidades o intereses de hombres y mujeres una dimensión integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, sociales y económicas a fin de que hombres y mujeres se beneficien por igual y desaparezca la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad de géneros.

¹⁴ Estos serían supuestos dictados por la Teoría de Cambio según el documento “Mainstreaming Gender Equality: A Road to Results or a Road to Nowhere?” ya citado.

¹⁵ El Área de Género del PNUD – Panamá publicó un manual para el mainstreaming que tiene, entre otros aportes, una clasificación importante para las capacidades requeridas para cumplir la tarea de transversalidad. Ver: *Ruta de desarrollo de capacidades institucionales para el mainstreaming de género en las Políticas Públicas*. PNUD. <http://americaingenera.org/newsite/index.php/es/centro-de-recursos/documentos-recursos/36-publicaciones/946-ruta-de-desarrollo-de-capacidades-institucionales-para-el-mainstreaming-de-genero-en-las-politicas-publicas>