



Procesos de transversalidad de la igualdad de género en las políticas públicas en América Latina y El Caribe

Evangelina García Prince

El documento de trabajo "Procesos de transversalidad de la igualdad de género en la políticas públicas en América Latina y El Caribe"¹ ha sido elaborado por Evangelina García Prince 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): "Procesos de transversalidad de la igualdad de género en la políticas públicas en América Latina y El Caribe". Documento de trabajo elaborado por Evangelina García Prince

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.

1. Breve información sobre el contexto institucional de las experiencias analizadas.

En 2010, el Área Práctica de Género del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, organizó una amplia convocatoria para seleccionar “Experiencias exitosas de Transversalidad de Género en América Latina y el Caribe”. Dicha convocatoria se ejecutó en el marco de la iniciativa “*Superando obstáculos para la transversalidad de género en América Latina y el Caribe*”, financiada por la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament. El texto de la Convocatoria señalaba que el propósito era identificar experiencias nacionales innovadoras en “transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas y promover intercambio y reflexión colectiva para generar un nuevo conocimiento sobre las políticas públicas de género”.

Como parte de la iniciativa, durante los días 8 y 9 de noviembre de 2010 se reunieron en Buenos Aires, responsables políticas y técnicas de los organismos de la Mujer o para la Igualdad, de 9 países de la región.² La reunión, que asumió el perfil de un taller, pretendía promover un proceso de construcción colectiva, que permitiese innovar en los marcos conceptuales y las propuestas metodológicas para la transversalidad de género.

Con antelación, el Área Práctica de Género había distribuido un formulario dirigido a los gobiernos de la región, con el objetivo de generar insumos para el señalado taller. Se ha estimado conveniente incluir los principales hallazgos y resultados de esa primera convocatoria, por su importancia para facilitar el proceso analítico y tener más clara idea de los horizontes reales que van alcanzando las acciones de transversalidad. Dichos hallazgos están en el Anexo 1 y pueden facilitar la comparación y perfilar la ruta de los avances que se van alcanzando. En el Anexo 2, se incluye la visión de las propias participantes sobre las principales dificultades.

²

<http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/repositorio/201012-memoria-taller-transversalidad.pdf>

En términos descriptivos, aquella primera convocatoria produjo la concurrencia de 33 experiencias de 12 países, las cuales fueron remitidas por haber sido identificadas por sus responsables como experiencias que estaban dirigidas a abordar la “transversalidad de género en el ámbito nacional, estatal, provincial, regional y local”. Posteriormente, las propuestas contenidas en los formularios recabados, fueron examinadas con el apoyo de una “ficha de evaluación” en función de los siguientes criterios de valoración: a) Legitimidad, b) Pertinencia, c) Impacto Demostrable, d) Sostenibilidad, e) Generación de Innovaciones y Aprendizajes, f) Colaboración entre Actores (coordinación y concertación), g) Cumplimiento de Compromisos Internacionales con la Igualdad de Género, h) Integralidad, i) Transferencia o Replicabilidad. En aquella oportunidad, cinco experiencias fueron valoradas como buenas prácticas en “transversalidad de género” y doce fueron calificadas como experiencias destacadas. La iniciativa dio lugar a un proceso posterior de encuentros, intercambios, formación en red y generación de conocimientos. Este primer evento puso al descubierto el carácter muy preliminar de las prácticas de transversalidad y las principales fortalezas, debilidades, dificultades y obstáculos a superar para lograr que la igualdad de género fuese un efectivo referente en las políticas públicas. El balance de esta convocatoria inicial puede ser consultado en el documento de América Latina/Genera, titulado: “Mainstreaming de Género: enfoques aplicados en América Latina y el Caribe”, de la misma autora del presente informe.³

Hace pocos meses el Área de Género del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, nuevamente con el apoyo de la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament y en el marco del proyecto “Superando Obstáculos para la Transversalidad de Género en América Latina y el Caribe”, avanzó en la “Convocatoria 2014:

³Accesible

en(http://americalatinagenera.org/es/documentos/centro_gobierno/FACT-SHEET-3-DQEH2707.pdf)

Experiencias que marcan la diferencia: Transversalidad de la igualdad de género en las políticas públicas de América Latina y el Caribe.” Dicho llamado fue bastante explícito en las iniciativas que interesaba conocer:

- *“Experiencias que demuestran haber sido exitosas en reducir las desigualdades de género, y transformar las relaciones de género existentes en un contexto determinado, que generen aprendizajes que pueden ser inspiradores para otras iniciativas de similares características y fines.”*
- *“Queremos identificar experiencias de la región que muestren claramente la incorporación de la perspectiva de género en políticas públicas en los ámbitos nacionales o locales.”*
- *“Buscamos aquellas experiencias que puedan mostrar que han marcado una diferencia en cuanto a la aplicación de la estrategia de transversalidad de género.”*

Además plantearon otros requisitos formales para la presentación y se anunció que la evaluación se haría con los mismos criterios empleados en la primera convocatoria. Los requerimientos fueron:

1. Identificar el ámbito territorial en el que se han desarrollado: nacional, local, regional.
2. Identificar el alcance de la experiencia en:
 - a. Elaboración e implementación de políticas de igualdad
 - b. Estrategias de transversalidad de la igualdad de género en políticas sectoriales
3. Mostrar resultados y evidencias en al menos dos de las siguientes áreas:

- *Coordinación, alianzas y articulación con otros actores.*
- *Promoción de agendas interseccionales sobre la desigualdad (género, clase, etnia, orientación sexual, edad, etc).*
- *Desarrollo de capacidades especializadas para incorporar la perspectiva de género en políticas, planes y programas.*
- *Monitoreo y Evaluación de políticas públicas y programas que contribuyen a la igualdad de género.*
- *Rendición de cuentas a la ciudadanía y transparencia.*

El presente documento tiene el propósito de presentar los principales hallazgos que resultaron del examen de las 48 experiencias que resultaron seleccionadas en la primera ronda de análisis de

las 78 propuestas que en total fueron recibidas de 14 países de la región.⁴

2. Brevísimos datos descriptivos del conjunto de casos analizados.

Esta convocatoria contó con la participación de organismos gubernamentales y no gubernamentales, de diversos alcances: nacionales, subnacionales, municipales y locales, incluyendo alguno multilateral de alcance regional.

Entre los organismos gubernamentales se cuentan participantes de tres Poderes Públicos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial y en diferentes jerarquías político administrativas: Ministerios o Secretarías, en entidades nacionales y descentralizadas, y en iniciativas sectoriales y sub sectoriales. Este último tipo de dimensiones también se hizo presente en las propuestas de algunas organizaciones no gubernamentales.

Algunos de estos organismos están directamente implicados en el diseño y ejecución de políticas públicas nacionales o subnacionales, mientras que otros trabajan en el tema, de manera indirecta o al margen de responsabilidades fijadas.

Esta variedad, es una característica altamente significativa del esfuerzo adelantado por la institución promotora de la convocatoria, pues permite tener una visión de conjunto acerca los diversos tipos de iniciativas, actores y ejecutorias vinculados a la posibilidad real de la igualdad de género en las políticas públicas de la región.

3. Notas básicas sobre lo que muestran las experiencias analizadas, acerca del contexto general actual de la transversalidad de la igualdad de género en las políticas públicas en América Latina y El Caribe.

Tal como se señaló hace dos años en el informe de la primera Convocatoria realizada por el Área Práctica de Género del PNUD, en esta segunda oportunidad se confirmó que las iniciativas

⁴ Boletín de América Latina
Genera <http://americalatinagenera.org/newsite/index.php/es/banner/2449-78-experiencias-que-marcan-la-diferencia>

orientadas a lograr que la igualdad de género sea referente sustantivo y obligado en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, es decir, que la transversalidad o mainstreaming de la igualdad de género sea una práctica regular y no excepcional en el proceso de las políticas públicas, aun está por lograrse. Los resultados de lo que se ha analizado muestran que ésta es, para muchas instancias gubernamentales o no, una práctica novedosa que se plantea como un claro desafío a valores estructurales muy sólidos y prácticas administrativas muy arraigadas; y parece que, entre quienes asumen la tarea de intentar y crear avances en tal sentido, no está claro o no es evidente el hecho de que la transversalidad de la igualdad de género en las políticas públicas debe tratarse como un proceso estratégico, con plazos variables en los logros que se aspiran, en el corto, mediano y largo términos.

Este es un hecho que obliga a reflexionar sobre cómo se está intentando la aplicación de este enfoque ya que, por otra parte, también se tiene conocimiento de la existencia de algunos avances positivos y paradigmáticos que se están dando en el plano institucional en algunos países, ya sea en los mandatos constitucionales, en la aprobación de nuevas legislaciones vinculadas al tema, o en la jerarquización de los aparatos político administrativos responsables o vinculados. Baste decir por ejemplo que ya hay un país que tiene la paridad política en la Constitución, o que otro ha jerarquizado a nivel de Instituto Nacional, lo que era una simple Comisión de Trabajo, o que se han aprobado Leyes de Igualdad, en otros casos nacionales o subnacionales. Pero pese a estos hechos, la igualdad de género aun no se hace presente con la fuerza y jerarquía suficientes en las políticas públicas, para garantizar efectivamente el alineamiento coherente y sistemático de las acciones de los poderes públicos en la lucha contra la discriminación de género y el logro de la igualdad. Este rezago se mantiene, pese a los compromisos internacionales y regionales que han contraído los Estados nacionales, con instrumentos internacionales de DDHH que tocan con la materia, o aun habiendo suscrito compromisos políticos regionales o internacionales, que plantean claramente que tal logro representa un verdadero cambio socio cultural y político, cuyas realidades

se verán en forma completa en el largo plazo. En muchos de estos compromisos signados por los Estados o a través de específicos entes de los poderes públicos, o por medio de los organismos especiales que combaten la discriminación de género y actúan a favor de la igualdad, se establece que dicho cambio demanda transformaciones paralelas en ciertos órdenes institucionales muy resistentes a las modificaciones, como es el caso principalmente de las instituciones y organizaciones más estrechamente conectadas con el sistema político o con decisiones que afectan las relaciones de poder sistémicas en el contexto público.

Pese a ello, en los resultados de esta segunda convocatoria se trasluce un incremento del interés diversificado de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales por el específico tema de la transversalidad de la igualdad de género, aun cuando la mayoría lo identifique como “transversalidad de género”, o aun como “aplicación del enfoque de género”, lo cual encierra una de las dificultades básicas a las que se hará referencia más adelante. De otra parte, el que haya aumentado el número de países participantes en esta segunda convocatoria, parece indicativo del crecimiento del interés en el tema. Aun así, no hubo propuestas de más de un 25% de los países que integran América Latina y El Caribe.

Por estas circunstancias, mantiene plena validez lo que se concluyó hace dos años: *“... el mainstreaming de género está siendo asumido en la práctica, en un proceso relativamente asistemático, lento y dispar, pero de progresiva legitimación política, administrativa y jurídica en casi todos los gobiernos”.*

La situación real puede ser evaluada por el progreso que transcurre entre dos polos dicotómicos. Por un lado estarían aquellos gobiernos que reconocen la importancia y asumen la necesidad de la transversalidad de la igualdad de género en las políticas públicas en forma principalmente retórica y puntual y aquellos que le están otorgando de manera progresiva y sistemática, legitimidad y existencia en procesos político administrativos concretos. En todo caso,

por los análisis realizados, se puede asegurar que nacionalmente los esfuerzos, aun en aquellos casos donde los poderes públicos han expresado en decisiones concretas su compromiso con el tema, no se ha logrado todavía la organicidad ni el carácter estratégico que exige una iniciativa de transversalidad de la igualdad de género, pero simultáneamente, hay evidencia de que las instituciones y organizaciones incrementan su conciencia sobre el peso de esta dificultad en sus acciones y en algunos casos hay voluntad y avances para ajustar los emprendimientos.

Las acciones gubernamentales y no gubernamentales que se pudieron conocer y analizar en esta convocatoria, poseen una significativa amplitud de variación que va:

- a) Desde las experiencias casuísticas referidas a un asunto concreto que tiene principio y fin determinados, hasta aquellas que intentan dar respuesta a los problemas de toda una entidad, pasando por las de alcance nacional, subnacional o local.
- b) Desde experiencias de carácter global hasta las que se concentran casuísticamente en un hecho específico, pasando por aquellas que intentan logros sectoriales, subsectoriales, procesales o singularizados.

La mayor parte de las iniciativas que se están desarrollando tienen alcance sectorial o subsectorial y subnacional o local.

Esta heterogeneidad y amplitud de la situación regional hace que se encuentren realidades dentro de un mismo país y en un mismo marco gubernamental, donde, por ejemplo, coexisten políticas públicas de diversos tipos y orientación conceptual y metodológica: asistencialismo populista claramente mujerista adelantado por un ente público, simultáneamente con iniciativas de otras instituciones públicas que actúan promoviendo la transversalidad de la igualdad de género. Pareciera existir una incomunicación de instituciones que, en algunos casos, resultan competidoras por razones de diverso orden, en sus respectivas búsquedas del bienestar y la protección y resguardo de los derechos de la

población. Estos hechos generalmente son consecuencias de los perfiles del sistema político que se hacen presentes en todas las políticas públicas, no sólo las de igualdad de género y que pueden actuar como dificultades a superar a mediano o largo plazo. Este no es un asunto adjetivo, ya que se trata de la intervención de factores y actores con diversos grados de poder en las decisiones públicas y que es necesario considerar objetivamente en su peso ponderado, en cualquier plan dirigido a lograr la igualdad de género. Basta que se reflexione sobre el caso de una situación real de algún país de la región, donde los poderes públicos con capacidad de decisión, estiman que las desigualdades derivadas de la existencia de discapacidades físicas que afectan a un sector de la población, por ejemplo, tienen en las políticas públicas, un peso equivalente a las desigualdades de género en el logro del desarrollo y la democracia. Estos son algunos elementos que se hacen presentes en el contexto latinoamericano y caribeño y que es necesario considerar cuando se asume la tarea de avanzar en políticas públicas de igualdad de género, con una perspectiva como la que supone la transversalidad de ese referente vital para el desarrollo humano sostenible, la gobernabilidad democrática y la paz, que es la igualdad de mujeres y hombres en todos sus derechos humanos.

4. Principales hallazgos y resultados del análisis

La presentación de los resultados se hace en el interés de mantener la orientación metodológica que permita en otro y posterior momento analítico, derivar estrategias concretas para aprovechar o superar las realidades encontradas. Este proceder analítico estratégico parte de que el objetivo es transversalizar la igualdad de géneros en las políticas públicas estatales y gubernamentales. Sin embargo, el análisis se ha hecho de manera sensible a las iniciativas de transversalidad existentes en los mandatos de políticas internas propios de las organizaciones no gubernamentales, articuladas en sus esfuerzos o no, al logro de la igualdad de géneros en las políticas públicas a través de sus acciones.

Es necesario advertir que estos resultados no representan un diagnóstico completo y sistemático sobre la situación de los esfuerzos de transversalidad de la igualdad de género en las políticas públicas de la región, porque las propuestas que concurrieron a la convocatoria, desarrollaron sus planteamientos sobre la base de requerimientos muy concretos que planteó el Área Práctica de Género que no eran exhaustivos respecto a la información a recopilar para un completo diagnóstico regional sobre las prácticas del mainstreaming o transversalidad. Pese a ello, los resultados ofrecen perfiles consistentes y absolutamente pertinentes al propósito de ofrecer un panorama de aspectos esenciales de lo que está ocurriendo con las políticas de igualdad de género y el proceso de transversalización.

4.1 Principales hallazgos en materia de OPORTUNIDADES potenciales.

4.1.1.- Ha crecido la presencia de entidades o programas subnacionales y/o locales. Las posibilidades de desarrollo de tales iniciativas se han incrementado a partir de: a) la adopción por parte de las instituciones nacionales responsables en los asuntos de las mujeres o de la igualdad de género, de tareas de creación, apoyo o fortalecimiento (en diversos órdenes) de entes responsables en esos niveles subnacional y local; b) han surgido nuevas opciones de cooperación técnica y algunas ofertas de financiamiento por parte de entidades privadas o intergubernamentales de alcance subregional, regional e incluso internacional.

4.1.2.- En algunas -todavía muy escasas- entidades académicas nacionales y subnacionales, se ha venido incorporando a sus cátedras y programas sobre los asuntos “de las mujeres”, iniciativas casi siempre puntuales de formación sobre políticas públicas y mainstreaming de la igualdad de género.

4.2. Principales hallazgos en materia de RESTRICCIONES O AMENAZAS

4.2.1. La presencia de resistencias a las propuestas de trabajar con acciones específicas o

transversales en asuntos o situaciones que afectan a las mujeres o a la igualdad o discriminaciones de género, parece ser bastante común, como lo demuestran las afirmaciones que sobre el tema aparecen en los trabajos examinados. Estas resistencias se expresan en formas diversas que van de las actitudes personales hasta los comportamientos de equipos y autoridades. La apreciación más frecuente que aflora es la falta de sensibilidad en las o los funcionarios o actores que deben intervenir, para comprender la necesidad o la importancia o los posibles resultados positivos de la intervención. Esto ha hecho necesario que las propuestas incorporen, como una necesidad, procesos de sensibilización del personal, de diverso alcance y contenidos.

4.3. Principales hallazgos en materia de FORTALEZAS.

4.3.1. Se mantiene la tendencia regional a jerarquizar político administrativamente los organismos de la mujer o de la igualdad y hay iniciativas crecientes hacia su descentralización. En este último caso, las situaciones sobre la estabilidad y suficiencia de los organismos descentralizados son muy dispares y avanzan principalmente hacia el nivel subnacional. El caso de organismos municipales va en ascenso, pero igualmente con una situación regional muy dispareja.

4.3.2. La adopción de criterios de “género” o la “transversalidad de género” han logrado un significativo nivel de promoción y relativa “popularidad” en las instituciones u organizaciones vinculadas con asuntos o problemas de las mujeres o de las desigualdades de género. Ello ha elevado la visibilización del tema y su verbalización frecuente a través de un discurso más comprometido, que se expresa a través de diversos instrumentos de comunicación y difusión de tipo organizacional, incluso con expresiones regulares o puntuales en medios masivos.

4.3.3. Las experiencias conocidas permiten señalar que hay un incremento del nivel de aceptación y conciencia de las organizaciones e instituciones acerca del carácter problemático de las desigualdades y discriminaciones de género y

de la necesidad y conveniencia de avanzar en su solución. Esto se pone de manifiesto en la recurrencia al tema en el discurso político operante de las instituciones y de sus líderes y representantes tanto en los poderes públicos, como en las iniciativas no gubernamentales.

4.3.4. Se han incrementado, diversificado y mejorado en su alcance conceptual y metodológico, los procesos de formación. Hay una creciente y clara conciencia de su importancia definitiva y de su urgencia en cualquier iniciativa dirigida a ejecutar cualquier política, programa o iniciativa dirigida a la igualdad de género. La necesidad sentida de estas actividades de formación, se expresa en una creciente y, a menudo, insatisfecha demanda por la existencia de reales posibilidades para su ejecución. Por otra parte, en muchos casos existe la convicción de que los esfuerzos de formación deben ser sistematizados y que, además, exigen varios niveles de especialización. Desde otra perspectiva, es muy concreta la reflexión que se hace sobre la necesidad de formación conceptual e instrumental dentro de procesos estables y de asegurada continuidad.

4.3.5. Los procesos de formación que se adelantan, distinguen tres tipos de acciones principales: a) Sensibilizaciones sobre género o sobre igualdad o sobre asuntos conexos con los propósitos concretos de la iniciativa de que se trate; b) Capacitaciones sobre aspectos conceptuales, metodológicos y técnicos sobre, principalmente, la adopción del enfoque de género en las políticas públicas o en los proyectos, principalmente. Sin embargo conviene anotar que no están claramente señaladas cuales serían las opciones de formación específicas a considerar en lo metodológico y técnico, especialmente. c) Especialización profesional, para proveer formación más amplia que permita a quienes toman esta formación, contar con recursos mínimos en las diversas materias que supone la adopción de criterios de igualdad de género en políticas y proyectos.

4.3.6. Se mantienen el interés y los esfuerzos por producir y divulgar estadísticas desagregadas por sexo en el ámbito de los poderes públicos. No todos

tienen el mismo alcance en estos esfuerzos, pero hay un claro incremento de la conciencia sobre la necesidad de producirlas.

4.3.7. Se ha incrementado la conciencia de que el logro de los objetivos de transversalizar “el enfoque de género” en las acciones de cualquier iniciativa gubernamental o no, implica reconocer y vincular coordinada y efectivamente a diversos actores con responsabilidades directas o indirectas en el logro de los objetivos. Prácticamente todas las propuestas analizadas incluían esta articulación como una condición básica para su ejecución, tras la búsqueda de una situación de sinergia efectiva, en el marco de un mecanismo operativo aceptado por todas las partes.

4.4. Principales hallazgos en materia de DEBILIDADES.

4.4.1. Sobre los aspectos generales del enfoque empleado en las acciones.

a) La mayoría de las iniciativas, que se anuncian como de aplicación del enfoque de género, tienen un carácter principalmente “mujerista” y el enfoque de género se sigue tratando y ejecutando, en la mayoría de los casos como un componente y no como una dimensión de alcances globales y transversales.⁵ Si bien un enfoque mujerista puede

⁵ Esta evidencia recuerda lo discutido sobre este tema en la Nota publicada en el link: (http://ameralatinagenera.org/es/documentos/centro_gobierno/FACT-SHEET-3-DQEH2707.pdf), donde dijimos: “En este sentido conviene indicar que en nuestra región encontramos casos en los cuales se sigue tratando el género como un “componente”, como una parte de los esfuerzos sectoriales, y que por más que se “incluye” en todos los proyectos, tal procedimiento no satisface las exigencias del Mainst/Gen. Tal como ha señalado la autora de esta Nota en una obra anterior,⁵ este tipo de interpretación, denominado “enfoque integracionista” por Rounaq Jahan, quien propuso por primera vez hace varios años esta nomenclatura, implica que el tratamiento del género como componente “no altera las prioridades ni programas del sector de que se trate. Por otra parte, a este argumento hay que agregar que tal proceder deja intactos los referentes y supuestos dominantes que privilegian las opciones dirigidas principalmente a los hombres.”

ser concebido como un primer acercamiento válido y conveniente, en una estrategia de transversalidad de la igualdad de género, si no existe tal diseño estratégico explícito, no se pueden esperar impactos reales y completos en las estructuras de la desigualdad de género, donde tales experiencias se apliquen, ya que no se plantea su superación hacia otra fase no estrictamente mujerista. En la misma convocatoria se presentaron experiencias que en este sentido pudieran parecer anecdóticas, pero que más bien son indicativas de las confusiones manifiestas o latentes, como algunas donde simplemente algunos de los actores eran mujeres, sin referencia a problemas concretos y mucho menos a políticas y sin embargo concursaron. Hay algunos pocos casos de experiencias donde se logra un carácter género sensitivo, pero su alcance parcial y la ausencia de la estrategia clara, impide que sea realmente género transformativo y pueda tener impacto duradero y explícito perceptible o “medible” de alguna manera, en las desigualdades existentes. Quizás ésta, entre otras causas, haya sido la principal razón por la que la primera de las exigencias de la Convocatoria no se pudo satisfacer: demostrar haber sido una experiencia exitosa en disminuir las desigualdades de género, y transformar las relaciones de género existentes en el contexto de la experiencia.

b) Es excepcional la presencia del tema de la igualdad de género como un objetivo incorporado a los planes nacionales de desarrollo. La transversalidad de la igualdad de género que debería comenzar con este tipo de plan, simplemente no aparece en la mayoría de los casos; y donde se la incorpora, que es en la minoría de los instrumentos nacionales conocidos, tiene un carácter adjetivo, separado y minoritario, con lo cual pese a estar presente en el más alto nivel de las políticas gubernamentales mantiene el enfoque de componente.

c) Una importante debilidad observada regionalmente es que, si bien el tema del enfoque de género se ha popularizado y ya fue anotado como una fortaleza, la variedad de significados que se le asigna, algunos aceptables y correctos y la mayoría muy incompleta y parcial, es una

debilidad importante en el conjunto de las iniciativas.

d) La violencia de género contra las mujeres representa una de las áreas que parece concentrar el mayor interés de las actividades de las organizaciones. Otros asuntos como la participación pública o política, los derechos sexuales y reproductivos, también son relevantes áreas de interés. Es conveniente tomar nota que otros aspectos como trabajo, empleo, educación, salud integral, servicios, seguridad, combate a estereotipos, y la propia institucionalización de los programas, son asuntos menos frecuentes en las agendas de las organizaciones.

4.4.2. Sobre los aspectos conceptuales, metodológicos y técnicos.

a) Una marcada debilidad tiene que ver con el erróneo o limitado manejo de la terminología y la conceptualización que se refiere a la temática de las políticas públicas, en sí misma. Esto es importante, porque entre los esfuerzos más significativos que están realizando las y los especialistas en transversalidad de la igualdad de género en las políticas públicas, están aquellos dirigidos a sistematizar este proceso en los encuadres conceptuales de las disciplinas consagradas al diseño y análisis de políticas públicas. Se observa un empleo asistemático y ocasionalmente erróneo del concepto de política pública y lo que implica respecto a los marcos legislativos, programáticos y de proyectos en la acción de las entidades gestoras. Incluso en algunos casos, se detectan iniciativas que, de ejecutarse, vendrían a formar parte del acervo de las políticas públicas de un gobierno nacional, subnacional o local y sin embargo no se las reconoce o trata como tal.

b) Persiste y en algunos casos se incrementan, aun en el nivel constitucional y en diseños normativos y acciones de carácter regional, nacional, subnacional y local, las confusiones sobre el significado de conceptos básicos como igualdad, equidad, paridad, transversalidad y otros, cuya claridad es esencial para contar con instrumentos eficientes y comprensibles para todos quienes tienen responsabilidad en la ejecución. Algunas de estas confusiones se expresan comúnmente en el

empleo indistinto de igualdad y equidad, o de transversalidad y enfoque de género, por citar las más importantes. Resulta una de las debilidades más frecuentes, generalizadas e importantes.

c) La perspectiva de género se cita con diversos sentidos y aplicaciones que no siempre son adecuadas y generalmente no se aclara, qué es lo que concretamente se está entendiendo por tal, lo cual da lugar a varias posibles interpretaciones. Entre los sentidos más perjudiciales para el avance regional en la materia están:

- Por una parte concebir la aplicación del enfoque o perspectiva de género como un fin en sí mismo, o el propósito principal del esfuerzo.
- Confundir la aplicación del enfoque de género con la estrategia de transversalidad de la igualdad de género en las políticas públicas.

d) Muchas iniciativas analíticas o de intervención directa, presentan un sensible déficit o en ocasiones plena carencia de diagnósticos que permitan fundamentar las propuestas de acciones. Pareciera que se da por sabido el status de la situación al hacer tales propuestas, sin que ello sea así. Por otra parte, muchos de los diagnósticos que se hacen son de tipo normativo tradicional, con escaso o limitado y en ocasiones nulo perfil género sensitivo y hay mínima presencia de diagnósticos estratégicos que serían pertinentes para soportar las propuestas de estrategias concretas que aparecen en algunas iniciativas.

e) En los diagnósticos que se realizan, el interés está principalmente asociado con los aspectos cuantitativos que conducen al señalamiento de las brechas de género existentes. Pero son casi inexistentes esfuerzos dirigidos a la determinación de posibles sesgos de género en los programas o instituciones, o leyes o normas ya establecidos, con los cuales pretende asociarse o a los cuales hay que integrar las acciones de transversalidad; esto representa un escollo a corto o mediano plazo para lograr los objetivos de transformación efectiva de las relaciones entre los géneros. Sin duda esto es un producto de las estructuras culturales, jurídicas, políticas y administrativas subyacentes que crean tales obstáculos a menudo invisibles, si

no se realiza un proceso diagnóstico de los aspectos cualitativos del contexto en el cual se realiza la intervención, y no se incorpora el análisis de género como una herramienta indispensable en el proceso. En todo caso es importante anotar que dicha situación está presente y que sus consecuencias se verán en cualquier momento en los esfuerzos de las políticas de igualdad. Los sesgos de género no se mencionan como una materia a considerar o diagnosticar y corregir y en la mayoría de los casos, los contextos normativos existentes que, por tradición, están plagados de sesgos de género por su origen mismo, se asumen como bases de las intervenciones, en forma totalmente acrítica. Situaciones como las señaladas pueden originarse en la ausencia de preparación o de motivación del personal responsable para la realización de los análisis de género, la cual es una disciplina, casi nunca mencionada en las experiencias.

f) Pareciera que no está totalmente clara, la necesidad de diseñar las políticas o los proyectos, asumiendo las referencias que puedan derivarse de los contenidos de los marcos normativos nacionales, internacionales o de alcance específico que sean pertinentes. Esta práctica puede generar, más tarde o más temprano, obstáculos o ineficiencias en la ejecución. Estos contextos normativos pueden, en ocasiones, presentar sesgos discriminatorios que resultan insuperables o al margen de las posibilidades de las iniciativas. En muchas experiencias analizadas se citan listados de instrumentos como bases de la propuesta y al examinar tales fundamentos citados se descubren contradicciones entre tales referentes y lo que se ejecuta. No hay una demanda consistente y generalizada por intentar cambios en algunos contextos normativos que son obstáculos a lo que se emprende en materia de logros de la igualdad. Esto determina que se inicien acciones sin respaldo consistente y coherente en la normativa existente.

g) El tema de la interseccionalidad aparece como una dimensión muy novedosa, asumida en los diseños y programas efectivos, en muy contados casos, tanto en las propuestas gubernamentales como no gubernamentales. Donde ha sido correctamente incorporado el criterio de

interseccionalidad, se hace presente como una interseccionalidad selectiva intencional, que corresponde a los propósitos específicos del proyecto. En otros que son sensibles a la interseccionalidad, la adopción de las diferencias no se tiene como una implicación conceptual y metodológica clara, sino como una exigencia más del trabajo comúnmente realizado. Esto significa que no es clara la adopción intencional y planificada del concepto de interseccionalidad, como una exigencia permanente que debe ser considerada en el proceso de diseño o ejecución de las iniciativas.

h) Aun cuando pueden mencionarse algunas experiencias como posiblemente positivas y merecedoras de ser compartidas, por carecer de tratamiento sistemático que las convierta en potenciales elementos de tipo instrumental, quedan como experiencias relativamente desconocidas. Son experiencias que se describen como prácticas que han dado resultados positivos, pero que no se sistematizan para compartirlas como parte del acervo metodológico y técnico para la transversalización y, en efecto, generalmente no se difunden.

i) No hay todavía contribuciones significativas sistematizadas en materia de metodologías y tecnologías para la efectuar del proceso de transversalizar la igualdad de género en las políticas. Algunas experiencias que se están iniciando, por su misma novedad, no están suficientemente desarrolladas como para evaluar sus resultados. Las de mayor data que han llegado a realizar alguna propuesta metodológica o técnica, no ofrecen posibilidades de seguimiento sistemático todavía. El análisis ha permitido detectar algunas valiosas contribuciones en las intervenciones directas de los proyectos o iniciativas, como por ejemplo procesos o técnicas de empoderamiento, o de incremento de la conciencia de derechos o de la identidad de género o de la identidad ciudadana.

4.4.3. Los procesos de formación

a) A juicio de quienes desarrollan las experiencias, los procesos de formación, (Sensibilización, capacitación, especialización profesional), pese a

su carácter urgente e importante, reconocido ampliamente, se desarrollan de manera irregular, generalmente puntual, con severos límites en sus alcances temporales, programáticos y de posibilidades de contar con el personal de instructores o instructoras con los mejores créditos. Estos límites están generalmente asociados con escasas posibilidades financieras.

b) Las universidades y otras instituciones de educación de tercer y cuarto nivel, que desarrollan importantes experiencias en Cátedras, Programas y Centros de Estudio de la Mujer, en muy contados casos ofrecen de manera regular, oportunidades orientadas a la formación sistemática de agentes o profesionales o especialistas en políticas públicas de igualdad.

c) Son excepcionales los programas orientados a dotar de una profesionalización suficiente en las políticas públicas de igualdad y en la estrategia de transversalidad. Las pocas existentes en la región, no representan una carrera en sí misma. Son diseños *ad-hoc* en los programas de posgrados y principalmente como Diplomados. Muy de vez en cuando alcanzan el nivel de la Maestría. En estos casos, dentro del diseño, las horas presenciales son muy limitadas, aun en materias o asignaturas, donde el aprendizaje debe ser permanentemente supervisado, como son las que se refieren a las herramientas metodológicas y técnicas.

4.4.4. Sobre el papel y la contribución de las ONG

a) Las ONG, desarrollan iniciativas con gran potencial de contribución en el proceso de políticas públicas, pero en muy numerosos casos son ejecutadas sobre la base de compromisos de personas y grupos, sin coherente soporte institucional que articule el esfuerzo al proceso de políticas públicas. Son pocas las que tienen una conexión efectiva con los procesos de las políticas públicas.

b) No siempre las experiencias de las ONG van acompañadas de una hoja de ruta clara y definida de sus acciones o de una estrategia de incidencia efectiva en las políticas públicas; pese a que

algunas ONGs poseen potencial de contribución, a menudo se agotan en experiencias puntuales y que no son aprovechadas como insumos valiosos en los mandatos de las políticas públicas. Esto ocurre por carecer de un plan mínimo que, a manera de hoja de ruta explícita, les permita visualizar y ponderar sus intervenciones en el contexto general de las acciones públicas. De hecho, la mayoría de las experiencias de investigación, diseño y propuestas de las ONG, carecen de una intención clara sobre su contribución a la transversalización de la igualdad en las políticas públicas.

c) Muchas ONG que trabajan en la materia de la igualdad no poseen mecanismos de socialización electrónica que permita tener acceso a sus experiencias y productos.

5. Algunas conclusiones preliminares orientadas a mejorar la situación regional en relación con la aplicación efectiva de estrategias de transversalidad de la igualdad de género.

- a) Sobre la base de lo que ofrece el conjunto de los hallazgos, parece suficientemente claro que la institucionalización de las políticas de igualdad y su instrumentación efectiva en una estrategia de transversalidad en el contexto general de las políticas públicas, sigue siendo en la región, un objetivo que parece factible en ciertos aspectos operativos, básicamente, en el mediano plazo, lo cual quizás permita superar progresivamente deficiencias de tipo conceptual, metodológico y técnico, que aun están presentes significativamente en los esfuerzos que se realizan.
- b) Parece necesario, desde las instancias nacionales e internacionales, con capacidad de incidencia en los gobiernos de la región, promover el salto político que suponga que las decisiones pasen de la adopción nominal de los compromisos gubernamentales con las políticas de igualdad, hacia los hechos concretos que se traduzcan en fortalecimiento político, administrativo, operativo y financiero efectivo y suficiente de las organizaciones

públicas nacionales y descentralizadas a cargo de los asuntos de las mujeres o de la igualdad.

- c) Parece necesario instrumentar algún tipo de mecanismo regional o su equivalente a escala nacional, que con la cooperación de diversos actores con capacidad reconocida en su experiencia o en su trayectoria académica o político administrativa, permita ir corrigiendo, con la mayor celeridad que sea posible, la coexistencia de la diversidad de marcos conceptuales y enfoques metodológicos y técnicos y las notables deficiencias de formación que se detectan en casi todos los países. Se requiere crear soluciones calificadas que apoyen la profesionalización de quienes en la práctica actúan como agentes de igualdad, sin la preparación, conocimientos y habilidades que exige el campo de experiencias que representan las disciplinas y prácticas dirigidas al logro de la igualdad de géneros en las acciones de los poderes públicos o de organizaciones no gubernamentales como las empresas, las organizaciones civiles y, aun, los entes de la comunidad política.
- d) Conviene elevar la transversalidad de la igualdad de género en las políticas públicas, a la categoría de un mandato expresado formalmente en algún instrumento de política del más alto nivel posible, (Ley de Igualdad, Ley Nacional de Planeamiento, o similar) con las definiciones necesarias que permitan una comprensión universalizada entre quienes tienen la responsabilidad de ejecutarla.
- e) Las organizaciones no gubernamentales deberían atender con el mismo o mayor interés que los organismos públicos, la profesionalización de sus operadoras u operadores y desarrollar más efectivamente sus capacidades de incidencia política.
- f) Es necesario promover la difusión de las tecnologías existentes que son útiles o necesarias para la eficiencia del diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas de igualdad que son parte del acervo básico de conocimientos que exige el diseño de políticas

públicas, o las políticas de igualdad o los diseños estratégicos o el mainstreaming de la igualdad de género, por mencionar cuatro aspectos fundamentales.

- g) Ante tanta heterogeneidad de iniciativas y lo que resulta lamentable, ante la dispersión de esfuerzos positivos dentro de un mismo contexto nacional o subnacional o aun local, de los organismos y mecanismos a cargo de estos asuntos, cualquiera que sea su jerarquía o alcance, nacional o local, convendría apoyarles en el logro de la coherencia de los esfuerzos para generar más fructíferas y diversas contribuciones a las políticas públicas de igualdad. De otro lado, y así aparece en varias experiencias de la convocatoria, la ausencia de planes que puedan ser el producto

de consensos negociados que superen los cambios de gobierno y de las administraciones, crea distorsiones costosas en todos los órdenes. Por otra parte, en esta convocatoria, se han reseñado algunas valiosas ejecutorias que deberían estar en la agenda de las instituciones rectoras y no están, ni cercanamente, lo cual indica la conveniencia de reforzar los procesos de negociación y acuerdos entre actores significativos, para dar oportunidad a la necesaria continuidad de los esfuerzos que impliquen aprendizajes y avances, sin obviar el necesario fortalecimiento género sensitivo que requieren los liderazgos institucionales para impulsar eficientemente las propuestas y las iniciativas.

ANEXO 1

Oportunidades y Fortalezas	Amenazas y Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Las iniciativas descentralizadas han tenido buena acogida en los niveles sub nacional y local, y existe un interés manifiesto en la elaboración de proyectos locales con perspectiva de género. • Los procesos de capacitación han sido bien recibidos y/o exitosos y han aumentado el interés y la demanda de capacitación en género por parte de las dependencias. <p>Además, la innovación de la educación en línea ha abierto nuevos horizontes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se ha incrementado el personal con capacidades para dar atención a los problemas de la desigualdad de género, se están desarrollando equipos de trabajo especializados y crece el interés entre las y los funcionarios. • Se han incrementado los esfuerzos por divulgar estudios, investigaciones y estadísticas desagregadas por sexo en el ámbito del gobierno. • Las experiencias orientadas al sector público han desarrollado un gran número de herramientas. • Se ha incrementado la conciencia sobre la necesidad de realizar diagnósticos sobre las desigualdades y se ha avanzado sobre la realización de ellos. • Se han creado instrumentos de monitoreo y evaluación y ha aumentado la conciencia sobre la necesidad de realizar estas acciones con el aporte de la ciudadanía que ha acrecentado la exigencia de transparencia. • Es relativamente frecuente que las altas autoridades y los organismos manifiesten compromiso político con el tema de la igualdad. • Se están desarrollando mecanismos de sinergia interinstitucional. • Se ha ido logrando articular a los diferentes actores y que inicien el establecimiento de nexos de coordinación. • Los organismos nacionales han adquirido mayor visibilidad y jerarquía política administrativa. • Hay apoyos por parte de la cooperación multilateral. 	<p>Débil o inexistente posicionamiento de la igualdad o de las desigualdades de género en las agendas institucionales públicas y en los planes nacionales de desarrollo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carácter problemático, difícil o complejo que a veces ofrece el ajuste de las agendas locales y la agenda nacional. • Insuficiencia de los recursos financieros y administrativos. • Los sistemas presupuestarios aun no tienen capacidad para mostrar el alcance de los esfuerzos financieros del Estado, ni sus impactos en grupos sociales específicos. Se requiere mayor desarrollo técnico. • Falta de compromiso con la agenda de género por parte del personal que representa las instancias públicas. • En general, los recursos humanos disponibles son insuficientes o escasos. Falta personal capacitado y formado en género y en las disciplinas que exige el mainstreaming. • Desconocimiento de procedimientos por parte de las y los agentes públicos para poner en marcha una gestión pública integrada y articulada, y sentimientos de rechazo y resistencia personal o institucional porque a veces se percibe el tema como una imposición. • Los agentes públicos no perciben la especificidad de las necesidades e intereses de género, lo cual dificulta la incorporación de la perspectiva de género en programas y acciones gubernamentales. • Escasa capacidad para tomar decisiones que muchas veces caracteriza al o la funcionaria responsable del mainstreaming. • Desconocimiento del tema de género en las áreas con las cuales se debe coordinar. • La capacitación está limitada por: insuficiencia y complejidad de los desarrollos conceptuales, metodológicos y técnicos; heterogeneidad de los programas aun dentro de una misma institución; énfasis teórico y menos formación en las aplicaciones prácticas, metodológicas y técnicas; insuficiente personal docente calificado; ausencia de continuidad, carácter puntual e insuficiente de las acciones de formación. • Se solicitan resultados en forma rápida y no hay tiempo suficiente para la reflexión interna y la apropiación eficiente de conocimientos y tecnologías por parte del personal. • La acción gubernamental está marcada por la tradición de trabajo sectorial, con bajo nivel de articulación y coordinación y consecuentemente de integración de las políticas públicas. En este sentido, consideran que la eliminación de las desigualdades de género es responsabilidad exclusiva de los organismos para el adelanto de las mujeres y no una responsabilidad compartida de todo el aparato público. • Insuficiente descentralización territorial del tema. • No están claras las funciones rectoras, coordinadoras y ejecutoras del ente u organismo principal. • Insuficiencia de información que refleje las desigualdades de género. • El carácter relativamente reciente de los esfuerzos de mainstreaming, no ha logrado legitimar e institucionalizar adecuada y suficientemente, los organismos, mecanismos, instrumentos y herramientas para incidir efectivamente. • Es un proceso en construcción, aún no hay productos, ni sistemas completos y acabados con efectos demostrados. • Ausencia de procesos de rendición de cuentas y de exigencia de cumplimiento de responsabilidades. • Falta de un lenguaje comúnmente compartido.

Tomado de: García Prince, Evangelina: *Mainstreaming de Género: enfoques aplicados en América Latina y El Caribe*. Publicado por PNUD. América Latina Genera. Colección Notas para la Igualdad. Accesible en la web de la organización.

ANEXO 2

TIPOLOGÍA DE DIFICULTADES PARA LA APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE MAINSTREAMING, SEGÚN SU NATURALEZA⁶

<p>CONCEPTUALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existe confusión en el uso de los conceptos (sobre todo, entre los de igualdad y equidad, pero no exclusivamente) e incoherencia en la adopción de marcos interpretativos distintos, incluso dentro de una misma institución • La confusión conceptual repercute sobre la práctica del mainstreaming: si hay incoherencia en la visión del problema, también la hay en la respuesta al mismo y en las acciones que deben realizarse para resolverlo. En un proceso tan complejo como la transversalidad, con tantos actores, esto hace que cada cual haga lo que le indica su parecer • Muchas veces, todo se considera mainstreaming: acciones puntuales y permanentes de adopción del enfoque de género sin que haya un planteamiento global que le dé coherencia política y técnica 	<p>POLÍTICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Más allá de los discursos y las declaraciones de intenciones, se cuestiona el interés político real existente por parte de quienes toman las decisiones, traducido en una exigua voluntad política • Escasez de mandatos políticos claros y consecuentes • Falta de liderazgos políticos fuertes y de compromiso político claro en torno a las metas de igualdad de género • Falta de blindaje político para sostener los esfuerzos y evitar la evaporación de la igualdad de género en los procesos de transversalidad • Existe un “estira y afloja” entre criterios de pertinencia y de viabilidad política en el proceso de construcción de políticas de igualdad y de la necesidad de satisfacer a todos
<p>INSTITUCIONALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existe duplicidad y confusión en cuanto a las responsabilidades institucionales de aplicación de las leyes • En muchos casos, hay falta de autonomía, recursos y rango adecuado de las instancias responsables de la igualdad de género en la región para convocar el compromiso efectivo del Estado • Hay pocos ejemplos de articulación interinstitucional y con otros actores para la aplicación del mandato de la igualdad • Falta de recursos para poner en marcha la legislación a favor de la igualdad de género • Insuficiencia de mecanismos de rendición de cuentas, de incentivos y evaluaciones que garanticen el cumplimiento de los compromisos relativos a la igualdad de género 	<p>TÉCNICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • En los últimos años, han proliferado las capacitaciones, herramientas, manuales, guías de diseño y aplicación de distintas fases y momentos del mainstreaming de género, pero la demanda de fortalecimiento de capacidades técnicas sigue siendo una realidad en nuestras instituciones • Las capacitaciones del funcionariado siguen, en la mayoría de los casos, un esquema tradicional de aprendizaje y no inciden en lo que esas personas necesitan conocer, saber hacer y tener para aplicarlo de forma efectiva • La claridad en los discursos y la adopción de la terminología relacionada con la transversalidad no es coherente con las debilidades para incorporar género en los procesos de planificación en todos los niveles • Pocos ejemplos de sistemas de incentivos y sanciones • Excesiva rotación de personal que dificulta la continuidad de procesos de mainstreaming que requieren tiempo
<p>CULTURALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las instituciones son reflejo de las sociedades patriarcales y desiguales en las que vivimos, no son neutras al género. Por tanto, persisten resistencias a la transformación para la igualdad y, en general, se percibe un escaso nivel de apropiación individual de los procesos • Hay pocos procesos de aprendizaje sobre los resultados de programas y políticas que analicen las desigualdades existentes dentro de las instituciones. Esto se compensa con la realización de un amplísimo número de capacitaciones 	

⁶ Estos resultados corresponden a la primera reunión de responsables de organismos y mecanismos de la Mujer o para la Igualdad, realizada en 2010 en Buenos Aires. Son resultados identificados y clasificados en esta forma por las propias participantes