

Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming
¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?:
Marco Conceptual

JAPAN
Official Development Assistance

AMERICA LATINA genero
GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO

PNUD

Créditos

Edición: Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo (PNUD)

©San Salvador, 2008

Elaborado por:
Evangelina García Prince para el Proyecto
Regional de PNUD “América Latina Genera:
Gestión del Conocimiento para la Equidad de
Género en Latinoamérica y El Caribe”.

Diseño y Diagramación:
Paola y Celina Hernández

Obra de la portada:
13. Por María Luisa Herrera Rapela. Costa Rica

Se permite la reproducción parcial o total de
este documento siempre que se cite la fuente.

Evangelina García Prince

Evangelina García Prince es uno de los referentes indiscutibles en materia de igualdad de género en la región latinoamericana y también fuera de ella . Licenciada en Sociología y en Antropología y Doctora en Ciencias Económicas y Sociales, tiene en su haber diversos post grados y diplomas en materias como psicología social y filosofía y numerosos cursos y diplomas de profesionalización.

Su trayectoria profesional es extensa, diversa y completa. Trabajó como docente e investigadora de la Universidad Central de Venezuela en las Facultades de Economía y en la de Humanidades y en otras universidades nacionales y del exterior. Ocupó diversos cargos publicos en su Venezuela natal: Senadora Nacional, Ministra de Promoción de la Mujer, integrante de la Directiva de la Comisión Para la Reforma del Estado, entre otros.

Igualmente ha sido fundadora y es parte de las directivas de varias organizaciones no gubernamentales, algunas vinculadas a asuntos cívico políticos (Asamblea de Ciudadanos, Compromiso Ciudadano, Foro Interamericano de Derechos Humanos), otras dedicadas a la lucha por los derechos de las mujeres o a la promoción de sus liderazgos ("Foro por la Equidad de Género", "Centro de Estudios, Investigación Social y Formación de la Mujer, CISFEM", Genero, Democracia y Derechos Humanos, Voces Vitales de Venezuela, Internacional Women´s Forum, Red Iberoamericana de Mujeres Líderes, entre otras), así como otras organizaciones vinculadas a asuntos de interés colectivo.

Su temprano y persistente activismo a favor de los derechos de las mujeres ha signado gran parte de sus actividades profesionales, políticas e intelectuales. Entre 1992 y 1996 fue Vice-Presidenta del Comité de las Naciones Unidas para el seguimiento de la aplicación de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) . Ha formado parte, como representante de su país, de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU y ha sido parte de la Mesa Directiva de la Conferencia permanente de la CEPAL para la Incorporación de la Mujer al Desarrollo en América Latina y El Caribe y Presidenta de la Red Regional de Oficinas Gubernamentales de la Mujer.

La combinación de su experiencia profesional en el mundo de la gestión de los poderes públicos y de la empresa privada, en ciertas áreas, le ha permitido desarrollar una acción sostenida en aspectos claves para el adelanto de las Mujeres, tales como las Políticas de Igualdad, Mainstreaming de género, Planificación Estratégica, Legislación de Igualdad, Liderazgo de las Mujeres, Mujeres y Poder, Microempresas de Mujeres, Mujeres y Gerencia, Coeducación y temas afines, los cuales ha cultivado simultáneamente con otros intereses profesionales e intelectuales.

Ha realizado su trabajo mayoritariamente en América Latina y El Caribe, prácticamente en todos los países de la región, así como en España, en funciones de analista, investigadora, instructora de cursos y talleres, asesora, evaluadora, productora de documentos y proyectos de instrumentos legislativos, entre otras tareas.

Entre sus numerosas publicaciones, destacamos:

· "Reflexiones sobre algunos contextos teóricos para interpretar la articulación entre democracia y género". Noviembre de 2004. Mérida, Venezuela.

· "Venezuela: Estado actual de la Participación Política de la Mujer y retos a enfrentar." Lima, Perú, noviembre 2004

· "Violencia, desobediencia y ética. El comportamiento ciudadano". Caracas, 2004

· "Leyes y políticas públicas de Igualdad. Experiencias regionales y nacionales. Lecciones aprendidas". Managua. 2004

· "Género en el Mainstream. Conceptos, metodologías y técnicas. Aplicación a políticas, planes y programas"

· "Igualdad de Género y Desarrollo Sostenible"

· "Contribución al despeje conceptual y a la definición de estrategias concretas de promoción del liderazgo de las mujeres en el presente".



Índice
DE CONTENIDOS

1. Introducción 07

2. Síntesis de la evolución histórica de las políticas de igualdad. 08
   a) Los enfoques oficialistas 11
   b) Los enfoques Alternativos 12

3. Conceptos fundamentales relacionados con las políticas públicas 17
   3.1. Definición de las políticas públicas 17
   3.2. Fuentes de las políticas públicas 20
   3.3. Condiciones que deben llenar las políticas públicas 22
   3.4. Clasificación de las políticas 23
   3.5. Las y los actores en la definición e implementación de las políticas públicas 24

4. Principales vertientes de la discusión conceptual y doctrinaria sobre la igualdad 27
   4.1. Elementos teóricos básicos en la comprensión del principio de igualdad 27
   4.2. Nuevos y más recientes aportes a la comprensión del significado del principio de igualdad 30
      a) El principio de No discriminación 30
      b) El principio de equidad 31
      c) La igualdad de Derecho o De Jure y la Igualdad de Hecho o De facto 33
   4.3. Nuevas determinaciones y horizontes conceptuales que amplían la comprensión y aplicabilidad del principio de Igualdad 35
      a)La Igualdad de Oportunidades 35
      b)La Igualdad de Trato 37
      c) La Igualdad de Resultados 38

5. Políticas de Igualdad y mainstreaming de género 40
   5.1. Algunas ideas introductorias 40
   5.2. Las políticas género sensitivas o género inclusivas 40
   5.3. Una nueva denominación en el panorama: las políticas género transformativas 42
   5.4. Definiciones e implicaciones de las políticas de igualdad 43
   5.5. Las políticas de igualdad de género en el marco general de las políticas públicas 44
   5.6. La función estratégica de las leyes de igualdad 48
   5.7. Equidad en las políticas de igualdad 50
   5.8. Por qué pueden fracasar o fallar las políticas de igualdad 51

6. El gender mainstreaming 54
   6.1. Sobre las denominaciones 54
   6.2. Sobre la evolución conceptual 55
   6.3. Definiciones del gender mainstreaming 56
   6.4. El mandato de de la estrategia de gender mainstreaming en el diseño de las políticas de igualdad 59
   6.5. Componentes básicos del gender mainstreaming 62

7. Anexos 63



1. Introducción

Como parte de sus iniciativas, el proyecto regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo "América Latina Genera" ha iniciado un proceso de producción de conocimiento que responde a la necesidad de subsanar las carencias y vacíos que se han detectado en la región en la aplicación del gender mainstreaming en las políticas públicas. Este proceso, que esta siendo asumido desde diversas vertientes dentro de la estrategia general del proyecto, está centrado en el inicio y realización progresiva de un amplio e intenso proceso de reflexión sobre los requerimientos del diseño y puesta en marcha de una estrategia que permita el pleno desarrollo regional de las políticas de igualdad y la adopción eficiente del gender mainstreaming.

De este proceso de reflexión y de construcción de conocimiento se espera obtener: a) mayor claridad conceptual; b) un análisis actualizado de la situación de las políticas de igualdad y del gender mainstreaming en las políticas de la región; c) un mapeo de experiencias, iniciativas de interés y buenas prácticas; d) orientaciones y recomendaciones para el impulso del gender mainstreaming en las políticas públicas latinoamericanas; e) un mayor posicionamiento público del tema; f) generar debate nacional y regional sobre estos desafíos; g) identificar elementos para una estrategia de fortalecimiento de capacidades para operacionalizar el gender mainstreaming.

El punto de partida estimado para esta reflexión se ha fijado en la producción de marco teórico o conceptual que desarrolle de manera directa y breve los principales hitos conceptuales que tocan actualmente la discusión sobre las políticas de igualdad en la región. Este marco es, a nuestro modo de ver, un elemento imprescindible para poder empezar a trabajar, en una segunda fase, en la elaboración de un diagnóstico y un análisis de la situación regional y en la construcción de propuestas concretas para el avance del tema.

El presente documento corresponde al marco teórico o conceptual señalado y su objetivo principal, aparte de lo ya enunciado, es contribuir a la actualización de las definiciones e informaciones fundamentales sobre los cuatro aspectos principales que dominan las discusiones sobre el tema y que serán desarrollados en este documento:

1. Conceptos fundamentales relacionados con las políticas públicas

2. Principales vertientes de la discusión conceptual y doctrinaria sobre la igualdad

3. Políticas públicas de Igualdad

4. Gender mainstreaming

Con estos cuatro temas, si bien no se agotan todas las materias que podrían incluirse, se intenta revisar los componentes básicos que pueden apoyar la comprensión de los procesos que se pueden estar dando en la región. No se trata de una amplia o exhaustiva reflexión o completa presentación de los temas mencionados, sino una presentación de algunos aspectos que nos parecen fundamentales.

Por otra parte sabemos, que el asunto que nos ocupa no es un tema nuevo en la agenda latinoamericana de investigación sobre la acción del sector público en el avance de las mujeres, pero muy probablemente va a proporcionar información sobre facetas del proceso de las políticas públicas de igualdad que contribuirá a enriquecer la reserva de información sobre el tema, como una contribución a mejorar los procesos aludidos.

2. Síntesis de la evolución histórica de las políticas de igualdad

No es la primera vez que se plantea la realización de un diagnóstico sobre las políticas públicas que abordan la situación y posición de las mujeres. Desde hace más de tres décadas ha formado parte de debates protagonizados por diferentes tipos de actores nacionales e internacionales. En el proceso surgieron paradigmas que han intentado dar explicación a las desigualdades de género, aun cuando no siempre se tuvo claridad sobre el hecho de que tales desigualdades tenían raíces estructurales.

Lo cierto es que las mujeres han estado presentes de alguna manera en las estrategias y políticas de desarrollo, aun cuando hasta hace muy poco tiempo esa presencia era apenas perceptible, muy opaca y hasta irreal. La consideración de las mujeres no era explícita, se las suponía subsumidas en un universo mayor de consideraciones signadas por lo masculino como sujeto principal de la historia y de los esfuerzos del Estado; de hecho no se las nombraba. Durante décadas las mujeres fueron permanentemente excluidas de las referencias teóricas, de las metodologías y de los contenidos de los paradigmas y estrategias de desarrollo, lo cual demuestra de manera palpable el valor humano que se les concedió en el contexto del proceso.

Finalmente, la presencia femenina fue incorporada progresivamente, y en la evolución de la atención brindada por los gobiernos a sus necesidades, intereses y asuntos,

Cuadro 1. Fases en la evolución de la atención brindada por los gobiernos a las necesidades, intereses y asuntos de las mujeres

Fases evolutivas	Hechos influyentes	Foco de interés de la etapa	Acciones más comunes
Primera fase 1945 - 1962	• Creación de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (Commission for the status of woman). • Adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.	Interés centrado en señalar las desigualdades y en determinar los obstáculos al logro de la igualdad.	Acciones orientadas, casi exclusivamente, a lograr igualdad jurídica.
Segunda fase 1963 a 1975	• Aprobación de la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. • Aparece el documento "Estrategia de Desarrollo Internacional para la Segunda Década (1971-1980)", donde se habla de la necesidad de la "plena integración de las mujeres al esfuerzo total del desarrollo". • Celebración de la Primera Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, en México.	El derecho de las mujeres a disfrutar de los beneficios del desarrollo y a ser integradas al proceso como una condición para el logro de las metas del desarrollo y paz duradera.	• Inicio de respuestas oficiales a demandas de igualdad jurídica. • Primeros ensayos sobre la formulación de políticas dirigidas a las mujeres. • Cambios de actitudes y compromisos políticos de los gobiernos en relación con las mujeres. • Creación de las primeras estructuras institucionales muy preliminares.
Tercera fase 1976 a 1985	• Primera Década de ONU hacia la Mujer, en el marco de la Estrategia Internacional para el Desarrollo. • Segunda Conferencia Mundial de la Mujer: Copenhague, 1980. • Adopción de la Convención para la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer. 1979 • Tercera Conferencia Mundial de la Mujer, Nairobi, 1985	• Cambio en la conciencia internacional sobre impacto de la situación de la mujer en el desarrollo, especialmente a través de fenómenos generalizados como la pobreza, la superpoblación, el analfabetismo, la desnutrición y otros semejantes. • Nueva concepción de la mujer como "agente y beneficiaria del proceso de desarrollo en todos los sectores y todos los niveles".	Programas dirigidos a mujeres de sectores en desventaja para fortalecer sus capacidades económicas productivas y elevar capacidades sociales básicas. Fortalecimiento progresivo de la institucionalidad a cargo de los asuntos de las mujeres.
Cuarta fase 1985 a 1995	• IV Conferencia Mundial en Beijing. • Conferencias Mundiales sobre Ambiente, Derechos Humanos, del Niño y la Niña, Población, Asentamientos Humanos; Cumbre Social	• Evaluación de los impactos de los esfuerzos realizados. • Consideración del carácter global que deben tener. • Aparecen el enfoque de género y el principio de mainstreaming. • Relevancia del tema de la violencia.	• Fortalecimiento organismos de las mujeres. • Políticas públicas sectoriales con atención a los asuntos de mujeres. • Primeros planes.

Sistematización y elaboración de la autora a partir de la obra "The United Nations and the advancement of Woman. 1945 – 1995". United Nations. New York. 1995

pueden distinguirse varias etapas que han sido caracterizadas por la Organización de las Naciones Unidas, cuando hubo de hacer el recuento de los 50 años de acción transcurridos desde 1945 a la fecha de la IV Conferencia Mundial de la Mujer en 1995. El cuadro que se muestra a continuación sintetiza dichas etapas.

Los contenidos del cuadro anterior, se refieren a la iniciativa analítica de todo este proceso realizada por la Organización de las Naciones Unidas, ONU[1]. En ella se determinó que en un **primer periodo**, comprendido entre 1945 a 1962, cuando se creó la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (Commission for the status of woman) y se adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el interés de la Comunidad Internacional se centró en el señalamiento de las desigualdades y en la determinación de los obstáculos para el logro de la igualdad. En esa fase las decisiones y acciones de los Estados, así como de la propia Organización se orientaron, casi exclusivamente, al logro de la igualdad jurídica.

En la **segunda fase**, que se dio desde 1963 a 1975, hubo un proceso en el cual los Estados comenzaron a brindar alguna respuesta significativa a las demandas de igualdad jurídica, impulsados en gran medida por la aprobación de la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Por esas fechas apareció el documento "Estrategia de Desarrollo Internacional para la Segunda Década (1971-1980)", donde se menciona, por primera vez y muy brevemente, a las mujeres en el desarrollo: se hablaba de la necesidad de la "plena integración de las mujeres al esfuerzo total del desarrollo". Fueron los años de los primeros ensayos sobre la formulación de políticas dirigidas a las mujeres, cambios de actitudes y compromisos políticos de los gobiernos en relación con la población femenina, así como la creación de las primeras estructuras institucionales muy preliminares.

1 The United Nations. Department of Public Information: The United Nations and the advancement of Woman. 1945 - 1995. United Nations. New York. 1995

En este período se celebró la Primera Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, en México en 1975, bajo el lema de Igualdad, Desarrollo y Paz. En ella se definió el derecho de las mujeres a disfrutar de los beneficios del desarrollo y a ser integradas al proceso como una condición para el logro de las metas y la obtención de una paz duradera. Fue un período muy dinámico y bastante disparejo en la evolución de la consideración de la situación de las mujeres, especialmente las de los países subdesarrollados que estuvieron en el foco de interés de aquella etapa.

La **tercera fase**, según señala la ONU, corresponde a los años que van desde 1976 a 1985 y correspondió a la llamada Primera Década de ONU hacia la Mujer, en el marco de la Estrategia Internacional señalada anteriormente. Se registró un importante cambio en la conciencia internacional acerca del impacto que tiene la situación de la mujer en el desarrollo, especialmente a través de fenómenos generalizados como la pobreza, la superpoblación, el analfabetismo, la desnutrición y otros semejantes. Estos hallazgos precipitaron la adopción de la Convención para la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer, en 1979, la cual fue configurada como una carta fundamental de los derechos humanos de las mujeres.

La Tercera Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en Nairobi representó el momento culminante de esta tercera etapa. Ya en la Segunda Conferencia reunida en Copenhague, en 1980, la mujer había sido declarada “agente y beneficiaria del proceso de desarrollo en todos los sectores y todos los niveles”. Para este momento, las acciones fundamentales que Naciones Unidas registraba en los países, estaban vinculados a programas dirigidos a mujeres de sectores en desventaja para fortalecer sus capacidades económicas productivas y elevar capacidades sociales básicas. Esto vino acompañado del fortalecimiento progresivo de la institucionalidad a cargo de los asuntos de las mujeres.

La **cuarta fase** comenzó en 1986 y se extiende hasta 1995, y se caracterizó por el impulso significativo que llegaron a cobrar los asuntos de la población femenina en la discusión sobre las políticas públicas en general, en el marco de una creciente comprensión de sus necesidades, gracias, especialmente a la irrupción del enfoque de género, como referencia esencial para entender, significar y proponer cambios que eliminen los factores estructurantes de la exclusión y de la subordinación de las mujeres. En ese período se celebraron numerosas Cumbres y Conferencias mundiales y regionales sobre asuntos sectoriales[2], en las cuales la presencia de las mujeres en los procesos del desarrollo fue ampliamente considerada. Fue la época que culminó con la IV Conferencia Mundial en Beijing. Durante esta fase cobraron especial importancia las evaluaciones de los impactos de los esfuerzos realizados por los países hasta ese momento, lo cual trajo como resultado plena claridad sobre el carácter global y sistémico que deben tener los esfuerzos a favor de la eliminación de la discriminación de las mujeres. La aparición del enfoque de género y el establecimiento del mainstreaming de género como la estrategia idónea para el logro de la igualdad marcaron este período sobre todo al final. En este momento el tema de la violencia de género contra las mujeres había alcanzado una relevancia y aceptación internacional.

Actualmente muchas y muchos especialistas y estudiosos hablan del tiempo presente como una fase distinta, la cual está siendo denominada **Etapa Post Beijing**[3] y que estaría caracterizada por la emergencia de importantes categorías de análisis y aplicación de las políticas públicas tales como las que suponen la Igualdad de Oportunidades, el Gender Mainstreaming o Género en el Mainstream o Mainstreaming de Género, los criterios de Derechos Humanos, la resignificación de la ciudadanía de las mujeres, la globalización de actores y procesos que contribuyen al avance de la igualdad, pero al mismo tiempo la emergencia del **valor de la diversidad** en el establecimiento de las políticas que persiguen la igualdad, todas estas, como importantes dimensiones comprensivas.

Si bien como acabamos de señalar, de cierta manera las mujeres han sido tomadas en cuenta en las políticas públicas, el tratamiento de sus necesidades o de sus intereses en las etapas mencionadas ha pasado por diversas modalidades en la segunda mitad del Siglo XX y lo que va del Siglo XXI. Pese a la diversidad de las políticas que se han dado en todos estos años y pese a que, muchas decisiones e iniciativas no lograron lo que hoy llamamos **igualdad sustantiva**[4], todas son identificadas como "políticas de igualdad", independientemente de que ésta haya sido o no alcanzada plenamente, porque el propósito de tales decisiones y acciones era incidir positivamente en el logro de la igualdad.

Los análisis y propuestas del feminismo desde los años 80 dieron bases para tipificar los enfoques de políticas públicas predominantes o en auge durante esas décadas. Los mismos han evolucionado desde las propuestas y acciones asistencialistas hasta las políticas de igualdad basadas en la aplicación del enfoque de género, sin que esta evolución necesariamente haya significado que los anteriores han sido sustituidos o hayan desaparecido completamente para dar paso a otro totalmente diferente. En este flujo histórico los cambios en las políticas han incluido diferentes concepciones del rol y de los derechos de las mujeres frente a los roles y derechos masculinos y las obligaciones de los Estados nacionales en relación con la población femenina de cara a la situación de los hombres. Los enfoques aplicados a las políticas desarrolladas a partir de los años 40/50 hasta los años 90, pueden ser clasificados en dos grandes grupos: a) Los Enfoques Oficialistas y b) los Enfoques Alternativos.

2 Conferencias Mundiales sobre Ambiente, Derechos Humanos, Población, Asentamientos Humanos; Cumbre Social, entre otras.

3 Ana Isabel García: Conquista, compromiso y cambios de políticas publicas para la equidad de género en la era Post Beijing. Documento de Trabajo. Fundación GESO. San José de Costa Rica. 1998

4 Concepto que será desarrollado en capítulos posteriores.

Los primeros ganaron esa denominación porque circularon ampliamente en la gestión de los gobiernos y fueron impulsados en su aplicación por los organismos multilaterales, en espacios y mediante procedimientos formales oficiales. Los alternativos emergieron de iniciativas de organizaciones no gubernamentales o de algunos gobiernos o de grupos que plantearon puntos de vista críticos o distintos a aquellos representados en los llamados enfoques oficiales y que se siguen conociendo bajo las denominaciones que aportó Caroline Moser a mediados de los años 80[5].

a) Los enfoques oficialistas

Para una mejor comprensión e interpretación de las raíces estructurales de estos enfoques propuestos por Moser, hemos incluido observaciones sobre el contexto de los modelos y estrategias de desarrollo dominantes en los períodos en los cuales alcanzaron su mayor popularidad. El **"Enfoque Asistencialista del Bienestar"**, desarrollado después de la Segunda Guerra Mundial del Siglo XX, estuvo estrechamente vinculado al paradigma que animó la llamada Primera Década del Desarrollo, la cual estuvo centrada en lograr el crecimiento económico y la modernización de las sociedades "subdesarrolladas". En este contexto las mujeres fueron totalmente obviadas como agentes del desarrollo. Se las tenía como simples espectadoras del proceso, en el que además representaban una carga para el mismo por su dependencia y nula contribución, mito que estuvo acompañado de su consideración como simple agente de la reproducción biológica y que era, como ideología, un derivado del sesgado paradigma del "hombre como proveedor" (breadwinner man), según el cual la mujer es dependiente del hombre, quien es el principal responsable, y casi el único, de la supervivencia humana.

Durante los años setenta las feministas plantearon una fuerte crítica al modelo de desarrollo imperante con especial énfasis en denunciar el "mito de la neutralidad de género" de las estrategias de desarrollo. Gracias a la fortaleza intelectual y política que alcanzó esta corriente en algunos círculos decisivos dentro del Sistema de las Naciones Unidas, se avanzó hasta lograr la celebración de la primera Conferencia Mundial de la Organización de las Naciones Unidas sobre la Mujer, en México, en 1975, cuyo marco consolidó el naciente "Enfoque de las Mujeres en el Desarrollo" (MED/WID), el cual sostenía que en las políticas orientadas al bienestar centrado en la familia, habían sido marginadas la capacidad productiva y la contribución efectiva que potencialmente podían aportar las mujeres al desarrollo, por el hecho de que sólo se las valoraba en sus roles domésticos y en su función maternal.

El enfoque Mujeres en el Desarrollo (MED) evolucionó en tres vertientes: **MED de la Equidad, MED Antipobreza y MED de la Eficiencia.** Las tres compartían el criterio de que la mujer representaba un recurso no utilizado para el desarrollo. La visión del enfoque MED de la Equidad se focalizó en el logro de la igualdad, específicamente en el orden legal, mientras que la modalidad Antipobreza concentró su atención en estimular la capacidad productiva de las mujeres en una visión muy selectiva de tal capacidad y de los estímulos empleados por los proyectos. La versión de la Eficiencia, enunciada en el marco de las primeras políticas de ajuste estructural que se dieron a principios de los años 80, asignaba a las mujeres una función en el alivio de las consecuencias de los ajustes, a través del incremento de la eficiencia de sus funciones en la familia, la producción y la participación en los asuntos de la comunidad. El cuadro 2 muestra los aspectos generales de estos enfoques.

Para una visión contemporánea, estas opciones de los enfoques MED, poseen límites muy concretos que se hicieron relevantes cuando se evaluaron sus resultados

5 La sistematización de los enfoques en gran medida fue originalmente realizada por Carolina Moser, con base en sus propias investigaciones y las de otras estudiosas como Jocelyn Massiah. Actualmente y sobre estas bases sumado a lo que desde nuestro punto de vista debe ser incluido, dichos enfoques han sido plenamente identificados, con base en las siguientes categorías: Antecedentes; Período de auge y popularidad; Soporte Administrativo; Identidad que confiere a las mujeres objetivo; Supuestos (criterios, conceptos); Propósitos; Roles de las Mujeres que releva el enfoque; Cómo opera el enfoque; Qué necesidades satisface; Implicaciones de género; Críticas recibidas; Vigencia. Su mención muy sintética en este documento obedece a la intención de darle un carácter referencial histórico, solamente.

Cuadro 2. Síntesis de los Enfoques Oficialistas de Políticas Públicas sobre Mujeres (Años 50 a fines de los 80)

Modelo Global de Desarrollo	Estrategias reales de Desarrollo	Enfoques de Políticas dirigidos a las Mujeres
Desarrollo / Subdesarrollo Auge entre 1950-----1960	CRECIMIENTO ECONÓMICO	ENFOQUE ASISTENCIALISTA DEL BIENESTAR **Mujer:** Vulnerable, dependiente, pasiva al desarrollo **Su función:** Maternidad. Reproducción **Políticas:** Asistencialistas; invisibilidad **Ministerios:** de Salud, Bienestar; Programa Materno / infantil **Acciones:** Compensatorias, salud ginecológica y obstétrica
Crítica al economicismo: planteamiento del Desarrollo Integral Auge a mediados años 60 a mediados 70	CRECIMIENTO ECONÓMICO CON DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS SOCIALES. (NECESIDADES BÁSICAS)	ENFOQUE MUJERES EN DESARROLLO – MED/WID **a) MED – EQUIDAD:** Igualdad jurídica, oficinas de la mujer, participación socioeconómica. (igualitarismo, poblacionismo) **b) MED – ANTIPOBREZA:** Atención a las más pobres. Roles Reproductivos con atención a necesidades básicas. Roles de productora: Mini crédito y Micro empresa.
Desarrollo Humano Sostenible Inicio en años 80 hasta fines esa década	GLOBALIZACIÓN Y AJUSTES	**c) MED–EFICIENCIA:** Mujer eficiente. Ajuste invisible. Estrategias de supervivencia. Triple rol.

a la luz de las propuestas de otras perspectivas como la que supuso posteriormente el enfoque de género. En términos generales los signos relevantes de estos enfoques fueron:

a) Concentración de su acción en las mujeres, como una categoría inclusiva, lo cual ha sido tachado de unilateralidad.

b) Su propósito de integrar a la mujer en el proceso de desarrollo.

c) Intervenciones en las que la lucha contra la exclusión de las mujeres del proceso de desarrollo, otorgaba importancia a las necesidades prácticas de género, a los roles productivos de las mujeres y mantenía la vigencia de sus roles reproductivos

d) El resultado que se esperaba era más eficiencia y efectividad de las iniciativas y procesos de desarrollo.

Fueron iniciativas de política donde predominaron acciones del tipo “componente para las mujeres”, proyectos para las mujeres, proyectos integrados, acciones dirigidas a incrementar la productividad y los ingresos de las mujeres e incrementar la habilidad de las mujeres para manejar sus obligaciones domésticas.

Por lo anterior estos enfoques de políticas tienden a ser calificados como “mujeristas”; pero pese a sus límites, en su momento significaron importantes avances. Es necesario reconocer que el Enfoque de las Mujeres en el Desarrollo (MED) contribuyó a visibilizar potencialidades de las mujeres diferentes a las reproductivas y a colocar en la agenda de las políticas el asunto del papel de las mujeres en el desarrollo y su situación de marcada exclusión, como un verdadero obstáculo al crecimiento. Pese a la buena intención de la propuesta MED, el reconocimiento del quehacer de las mujeres se siguió considerando como dimensión ausente de los esfuerzos de la supervivencia humana.

b) Enfoques Alternativos

Los Enfoques Alternativos no representaron una secuencia de los Enfoques Oficialistas, ni pueden ser comparativamente evaluados al mismo nivel de alcance político de los primeros, ya que en algunos casos fueron visiones diferentes acerca de la manera de considerar los hechos vinculados a las desigualdades y discriminaciones. Tampoco pueden hilvanarse en una secuencia evolutiva, porque los alternativos, simplemente marcaron o significaron

rupturas en las visiones oficiales.. En ciertos casos estas visiones alternativas alcanzaron plenitud en simultaneidad con aquellos y precisamente por no ser enfoques oficiales, no pueden adscribirse, en los mismos términos, a determinados modelos globales y estrategias de desarrollo. Los Alternativos han sido identificados por las teóricas feministas que se han ocupado del tema, como: Enfoque de Empoderamiento, Enfoque de Emancipación y Enfoque de Género en el Desarrollo. Fueron alternativas a las políticas orientadas a la "incorporación de la mujer al desarrollo" del enfoque MED que predominaban en la mayor parte de los ambientes oficiales que formaban parte del Sistema de las Naciones Unidas.

El caso del **Enfoque de la Emancipación** es el único de los enfoques alternativos en el cual puede hablarse de una articulación a un modelo de desarrollo que en este caso es el modelo de producción característico de los regímenes comunistas caracterizados por la propiedad de los medios de producción en manos del Estado y relaciones socialistas de producción, animadas por el ideal de la plena igualdad de la población. Las políticas públicas dirigidas a las mujeres en los países socialistas de la Unión Soviética y afines, fueron identificadas por las teóricas feministas como "Enfoque de la Emancipación". Y en este sentido fue caracterizado como un enfoque dirigido al logro de la igualdad social y económica, principalmente en materia de educación y salud, pero que mantuvo la exclusión de las esferas de la vida política.

El Enfoque de Empoderamiento, emergió de la acción de ONG muy críticas, sobre todo en el Sureste asiático y en los países de habla inglesa en El Caribe y en sus inicios en los años 70, planteaba la necesidad de que las mujeres tuviesen influencia en los cambios de la sociedad, especialmente en lo familiar y comunitario, a través del incremento de sus habilidades y capacidades, de su "empoderamiento"[6], especialmente en el plano del acceso y control sobre los recursos. Originalmente, este enfoque desechó el planteamiento del acceso de las

Cuadro 3. Síntesis de los Enfoques Alternativos de Políticas Públicas sobre Mujeres Desde años 70 hasta fines del siglo XX

Enfoque	Énfasis	Principales características	Enfoques de Políticas dirigidos a las Mujeres
EMANCIPACIÓN	Acceso equitativo a bienes y servicios vinculados a necesidades básicas del bienestar material y social	• Se desarrolló en países socialistas • Acceso a ventajas sociales y económicas • Acceso formal limitado a la toma de decisiones • Ausencia de autonomía organizacional y de libertad para plantear demandas.	Políticas generales Políticas focalizadas de óptimos beneficios.
EMPOWERMENT	Autonomía y desarrollo personal sin alcances sociales	• Se inició a partir de experiencias en Asia, África y Caribe anglo/franco parlante. • Busca desarrollar capacidades personales (empoderar) y maneras de influir en la vida de la comunidad. • No desafía las desigualdades y jerarquías del poder formal. • Búsqueda simultánea de la liberación global de la sociedad.	No explícitas, orientadas a favorecer a las mujeres de las bases
GÉNERO EN EL DESARROLLO	Igualdad y equidad de género	• Los primeros intentos datan de los años 80 y se desarrolla en los 90. • Atención centrada en las diferencias de intereses y necesidades de Mujeres y Hombres, respecto a situación y posición de unas y otros. • Búsqueda de formas de superar las exclusiones y subordinación. • Distinción de necesidades prácticas y Estratégicas de hombres y mujeres. • Intensos desarrollos conceptuales y metodológicos hasta el presente.	Políticas de Igualdad de Oportunidades; Políticas de equidad; Políticas de Igualdad; Políticas de Acciones Positivas; Género en el Mainstream Igualdad de Géneros en el Mainstream>

Elaboración propia Evangelina García Prince.

6 Empoderamiento fue la palabra que se popularizó en español para traducer la propuesta original de este enfoque que buscaba y continua persiguiendo el "women´s empowerment"

mujeres a las altas posiciones de mayor alcance y privilegió el empoderamiento en el ámbito comunitario. Posteriormente este punto de vista ha evolucionado y variado muy consistentemente hacia una comprensión más global y completa de ese empoderamiento a todos los alcances posible.

El Enfoque de Género, que se formalizó desde variados antecedentes hacia los años 80, fue en gran medida producto del esfuerzo primeramente intelectual y posteriormente político de las feministas. Su progresiva ampliación y consolidación estuvieron dinamizadas por el empuje que éstas imprimieron al empleo y aplicación de la categoría género como paradigma analítico para interpretar como construcciones históricas, las diferencias y desigualdades en los comportamientos y en las posiciones sociales de mujeres y hombres, en abierta oposición del enfoque tradicional naturalista que asignaba las diferencias y desigualdades a razones de tipo biológico. El planteamiento intelectual, filosófico y científico del enfoque de género daba fundamento a las aspiraciones de igualdad negadas sobre la base de esa tradición naturalista.

El desarrollo de la llamada desde entonces perspectiva de género permitió la comprensión de que la desigualdad que se apoya en la jerarquía existente entre hombres y mujeres, es el fundamento del sistema de relaciones de poder que consolida la subordinación de las mujeres en todos los órdenes de la vida personal y colectiva y que se expresa en normas, valores, paradigmas de identidad y prácticas culturales que sostienen la discriminación.

Desde bases ampliamente desarrolladas en lo conceptual surgió el **Enfoque de Género en el Desarrollo (GED)** que se vio rápidamente apuntalado no sólo por nuevos y más densos desarrollos académicos feministas, sino por el activismo que penetró en los círculos de discusión y de toma de decisiones a escala nacional e internacional gracias al empuje de los movimientos de mujeres, por las inocultables realidades que mostraban los diagnósticos de las brechas de género en áreas sustantivas vinculadas a los derechos ciudadanos, por los avances en derechos humanos y por los cambios registrados en las concepciones sobre el desarrollo que pasó a estar más centrado en lo humano, al tiempo que incorporaba dimensiones novedosas que iban más allá de la meta del simple bienestar material.

Los desarrollos conceptuales que dieron perfil al enfoque GED, fueron principalmente: el sistema de relaciones de poder entre los géneros, continuidad/discontinuidad genérica de los espacios publico y privado, el triple rol de las mujeres, la diferencia entre situación y posición de las mujeres, lo referido a intereses y necesidades prácticas y estratégicas, la división de trabajo por géneros, el empleo diferenciado del tiempo en hombres y mujeres, el acceso y los controles diferenciados sobre ingresos y recursos, la esencialidad del empoderamiento para revertir la asimetría, entre otros. Gracias a estas concepciones convertidas en herramientas para comprender la realidad y otras mas afinadas, se desarrollaron importantes paradigmas de análisis de género que han ampliado la comprensión de la realidad de las relaciones entre hombres y mujeres y han apuntalado las propuestas en materia de políticas públicas hacia el objetivo de igualdad de géneros.

La evolución progresiva del enfoque se ha caracterizado en los últimos diez años por sostenidas demandas e iniciativas vinculadas al logro de la igualdad de géneros. Dicha evolución ha estado signada por un crecimiento sustantivo del enfoque y de las propuestas de políticas con sentidos y denominaciones diversas, entre las cuales hemos identificado las siguientes: políticas de equidad, políticas de igualdad de oportunidades, políticas de igualdad, políticas de acciones positivas, políticas de género, políticas de género en el mainstream y políticas de igualdad de géneros en el mainstream. Todas estas alternativas y algunas otras que aparecen puntualmente recibirán en capítulos posteriores explicación de sus significados.

En ese crecimiento se han ido despejando las múltiples exigencias que plantea el esfuerzo. En tal sentido, hay tres condicionantes principales que operan como posibilidades y/o restricciones generales para garantizar el éxito en las iniciativas de las políticas y de las organizaciones que se propongan la meta de la igualdad. Es decir, requisitos de carácter general que los entes y agentes responsables de mainstreming de género deben satisfacer, como mínimos para emprender la puesta en marcha de una iniciativa de ese tipo, con las mejores posibilidades de éxito. O lo contrario, que la ausencia de estas tres condiciones pueden ser fuente de fracasos o fallas en la iniciativa. Ellos son, en nuestro criterio:

1) Disponer de un adecuado **marco o fundamento teórico/histórico,** que abarque un conocimiento y manejo suficiente de temas fundamentales como son: a) los desarrollos de la teoría de género, especialmente en lo que compete a la instrumentación de una perspectiva de género en instrumentos y acciones de política pública; b) las diversas y crecientes metodologías del análisis de género que permitan determinar brechas de género y sesgos en los diversos textos y contextos afectados por el proceso de las políticas públicas, c) las teorías, metodologías y aspectos técnicos vinculados a la formación y al análisis de las políticas públicas; d) los fundamentos conceptuales, doctrinarios, políticos y jurídicos que se debaten sobre el principio de igualdad y otros conexos, así como sobre derechos y ciudadanía; e) los desarrollos alcanzados en materia de políticas de igualdad y gender mainstreaming y finalmente, f) la temática del cambio institucional.

2) Disponer de las **exigencias operativas concretas** para un proceso de esta magnitud, (mandatos principistas, doctrinarios y normativos explícitos y claros, procedimientos gerenciales y administrativos adecuadamente configurados para dar viabilidad al proceso, instrumentos, metodologías, capacidades institucionales, organizacionales, de personal y tecnologías específicas) que exige la intervención del Género en el Mainstream. Esto supone que todos los componentes anotados deben ser adecuados, mediante las intervenciones que hagan falta, para responder a las exigencias del gender mainstreaming, que requiere ajustes a las estructuras y prácticas desarrolladas en contextos institucionales donde las desigualdades de género son naturalizadas y no se asumen como aspecto relevante a considerar en el contexto institucional.

3) La **detección estratégica y adecuado enfrentamiento de las resistencias.** En las organizaciones e instituciones existe una agenda oculta de resistencias, generalmente, aun cuando no siempre, burocráticas, que se oponen a la igualdad, muchas veces por razones no conscientes entre las y los actores de las organizaciones. Estas resistencias han sido tipificadas en algunos casos y pueden actuar como obstáculos eficientes al avance de las iniciativas del gender mainstreaming. Un ejemplo ampliamente tipificado es el de la "exigencia de mayor investigación", que se hace presente en organizaciones que exigen detalladas investigaciones de numerosos asuntos, antes de dar el visto bueno a las acciones que exige el mainstreaming.

Antes de finalizar con esta breve reseña histórica, es importante señalar que en su evolución, estos enfoques, especialmente los denominados Enfoques Oficialistas, no desaparecieron completamente, y fueron en muchos casos, no sólo en América Latina y El Caribe, solapándose y creando dentro de las estructuras a cargo de las políticas públicas, tradiciones de gestión frente a algunos problemas o situaciones de discriminación y desigualdad. Estas tradiciones se mantienen, a veces, en abierta contradicción con lo que se declara oficialmente respecto a la igualdad.

Esta mezcla de iniciativas es en gran medida el producto de muchos factores que históricamente han hecho del proceso de las políticas públicas de igualdad en la región, un proceso principalmente de carácter **asistemático, parcial y discontinuo.** Basta considerar que en varios países de la región se mantienen como herramientas de igualdad,

políticas asistencialistas en determinados sectores focalizados de la población femenina, coexistiendo con programas de orientación antipobreza, por ejemplo.

Esta circunstancia ha llevado a considerar que los diversos enfoques fueron planteamientos de inspiración política que, después de su período de auge y popularidad, fueron dejando algunas herramientas o elementos instrumentales que, modificados y enriquecidos o simplificados o adaptados, se mantienen en vigencia, tal como ocurre con el microfinanciamiento que es herencia del enfoque MED/Antipobreza de los años 70 del Siglo XX.



3. Conceptos fundamentales relacionados con las políticas públicas

El asunto de las políticas públicas forma parte de los procesos más recientes vinculados con la modernización del Estado, especialmente con el desarrollo del "Estado del Bienestar" y, por otra parte, gracias al gran impulso que tuvo desde sus inicios en el ambiente académico de los Estados Unidos, principalmente, ha dado lugar a una producción de investigación muy fértil y al surgimiento de estudios de ciencia política.[7]

En la consideración de las políticas públicas conviene tener en cuenta que la reflexión sobre la dicotomía público-privado ha superado la noción de que lo público es aquello pertinente exclusivamente a lo estatal. Como Hanna Arendt ha puesto muy en claro lo público también tiene una dimensión no estatal. Sin embargo, cuando hablamos de las políticas públicas, es necesario tener claro que se trata de procesos y flujos en los que, en su forma definitiva y actuante, el Estado posee un rol predominante frente otros posible actores de la sociedad, sin que ello signifique que en tal proceso, sobre todo en ambientes y sistemas democráticos, la sociedad no llegue a tener un rol decisivo.

Por otra parte, también es importante tener presente que si bien las políticas públicas son parte del acontecer del sistema político, son algo diferente y no agotan, por supuesto, "lo político" o "la política" considerada como actividad general que esta definida por los procesos de búsqueda del poder, ni los componentes de ambas dimensiones, con los cuales se vinculan estrechamente.

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

3.1. Definición de las políticas públicas

En la literatura especializada es posible encontrar diversos enfoques que tratan de explicar la interacción entre el proceso de las políticas y la práctica administrativa que las pone en marcha, ya que en la articulación de estas dos dimensiones está gran parte de los hechos que generan las posibilidades y obstáculos a la realización de mejores y más eficientes políticas públicas. La interacción entre la decisión y la acción es en gran medida, actualmente, aspecto central del interés de académicos o académicas y de quienes toman las decisiones y las ejecutan. De estos enfoques, en los que no nos podemos detener, emergen algunas definiciones de lo que es la política pública, que vale la pena transcribir, en los casos de aquellas que son de mayor difusión y popularidad en la disciplina, a objeto de

7 Esta producción animó, desde mediados del Siglo XX, el surgimiento, primero de las llamadas en cierta época "ciencias de la política" y que más tarde se ha concretado en la disciplina intelectual conocida como Análisis de Políticas, a la cual concurren aportes de numerosas perspectivas de las ciencias sociales. La evolución del pensamiento sobre este proceso de formación disciplinaria es del mayor interés para aclarar el avance logrado; sin embargo, por razones de pertinencia de este ensayo, debemos dejarlo como un mero dato histórico.

intentar determinar los núcleos conceptuales principales en torno a los cuales gira la concepción de las políticas.

Una de las definiciones más conocidas y citadas es la queproporciona Thomas Dye[8] quien señala que una política pública es "aquello que el gobierno decide hacer o no hacer", con lo cual la política pública puede significar acción o no acción deliberadas. Por su parte, Hugh Heclo señala que una política, mas que una decisión o conjunto de ellas, es un curso de acción, inacción o no-acción o simples acciones específicas[9]. Vildavsky, en cambio afirma que es un proceso de toma de decisiones y el producto de ese proceso[10].

Mac Rae y Wilde definen las políticas públicas como cursos de acción, elaborados por el gobierno que afectan a un gran número de personas[11]. Para Jean-Claude Thoenig, uno de los autores más reconocidos en la materia, la política pública se refiere a la acción de las autoridades públicas, investidas de legitimidad gubernamental, que abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de intervención, hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación"[12].

Para algunos autores, como el especialista Carlos Gerardo Molina, son iniciativas estratégicas que provienen del poder público, básicamente del Estado, en la búsqueda de soluciones a problemas colectivos[13]. José Araque Calderón las define como un programa de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado[14]. Finalmente señalaremos la definición del Profesor Manuel Alcántara, quien dice que las políticas públicas son determinados flujos del régimen político hacia la sociedad, que son productos del sistema político y por tanto del uso estratégico de recursos para enfrentar los problemas nacionales[15].

Las definiciones precedentes, que no agotan la riqueza de planteamientos sobre el tema, nos permite abordar desde una perspectiva más amplia y completa lo que podemos entender por política pública. El carácter polisémico que ha ganado este concepto es un factor que obliga a hacer amplias las explicaciones que pretendan dar una idea completa de todo lo que abarca. De hecho, aun cuando no hayamos podido transcribir todas las definiciones de las y los autores más autorizados, los que hemos citado nos permiten tomar nota de los focos principales de interés que juegan en la definición de lo central de este concepto. En este sentido conviene acercarnos a la definición considerando en forma sistemática los más importantes elementos que aparecen como coincidentes en la literatura especializada y lo que hemos podido derivar de la experiencia propia en la materia. En tal sentido podemos comenzar señalando lo siguiente:

1. Las políticas públicas son productos del sistema político y principalmente del Estado a quien corresponde brindarles la sanción de formalidad que legitima sus instrumentos de expresión como instrumentos de política publica. Aun cuando el antiguo criterio que dotaba al Estado de la responsabilidad total y el poder exclusivo sobre el proceso de políticas públicas ha sido definitivamente dejado de lado en los sistemas que se orientan al logro de una gobernabilidad democrática, no es posible descartar que entre las y los actores que intervienen en el proceso de políticas públicas, el Estado tiene un rol predominante, por el hecho mismo de que la propuesta de política adquiere su carácter público porque, como dice Thoenig, son autoridades públicas, las que invisten a las políticas de legitimidad. De no ser así, actores no estatales podrían ser autores finales de las políticas públicas

8 Araque C., José: Gobernabilidad de la democracia. Reflexión Política. AÑO 6, Nº 12, diciembre 2004. IEP-UNAB. Colombia
9 Araque C., José: Gobernabilidad de la democracia. Reflexión Política. AÑO 6, Nº 12, diciembre 2004. IEP-UNAB. Colombia
10 Araque C., José: Gobernabilidad de la democracia. Reflexión Política. AÑO 6, Nº 12, diciembre 2004. IEP-UNAB. Colombia
11 Araque C., José: Gobernabilidad de la democracia. Reflexión Política. AÑO 6, Nº 12, diciembre 2004. IEP-UNAB. Colombia
12 Thoenig Jean, Claude, "Política Pública y acción Pública", en Revista Gestión y Política Pública", Volumen VI, número 1, primer semestre de 1997. México.
13 Araque C., José: Gobernabilidad de la democracia. Reflexión Política. AÑO 6, Nº 12, diciembre 2004. IEP-UNAB. Colombia
14 Araque C., José: Gobernabilidad de la democracia. Reflexión Política. AÑO 6, Nº 12, diciembre 2004. IEP-UNAB. Colombia
15 Araque C., José: Gobernabilidad de la democracia. Reflexión Política. AÑO 6, Nº 12, diciembre 2004. IEP-UNAB. Colombia

y no es el caso. Por ello, pese a que actores estatales y no estatales pueden intervenir en el proceso en diversas fases y a través de variados mecanismos, la política es pública porque se convierte en un producto del Estado.

2 Otro elemento a considerar es que las políticas pueden expresarse en su formalidad inherente, a través de diversos tipos de instrumentos de formulación, que incluyen las leyes y sus reglamentos, los Decretos Magnos o Decretos Presidenciales o de las o los altos ejecutivos del gobierno en sus cargos, declaraciones formales específicas de política, hasta los instrumentos de carácter administrativo y técnico, como planes, presupuestos, normativas especiales, proyectos aprobados. En algunos casos las políticas conjugan elementos de los tipos anteriormente señalados.

3 Un tercer elemento a considerar en la definición de las políticas públicas es que las políticas siempre son explícitas. Hace algunas décadas hubo una tendencia que sostenía la existencia de las políticas implícitas, pero gradualmente esta postura fue descartada para dar paso a la plena aceptación de la condición explícita de las políticas. Eso significa que las políticas están expresadas en un instrumento que recoge su contenido y que es un instrumento público. A lo que se alude como "implícitas" es a determinadas "prácticas políticas" que carecen de legitimidad, tanto legal como ética, ya que no son producto de un consenso legítimo de actores que deberían ser parte del proceso de formación de la pretendida política. Por ser explícitas, las políticas están recogidas en documentos formales que están respaldados por la autoridad

Figura 1. **¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA?**



4 Otro elemento que nos permite acercarnos a un concepto más afinado de las políticas públicas se refiere al contenido genérico de las políticas. En este sentido conviene tener claro dos elementos: por un lado, que –como hemos dicho- los contenidos de las políticas son explícitos; pero, por otra parte, es importante recordar algo que la mayor parte de las definiciones señalan: que toda política contiene un curso de acción, una vía, un trazado que debe ser concretado en la ejecución de las políticas. Desde otra perspectiva, es necesario conocer las formas que ese curso de acción asume en el texto mismo de las políticas. Comúnmente, los contenidos de una política comprenden o pueden comprender: a) Principios, elementos de doctrina que en un momento determinado los actores que configuran o diseñan la política, consideran que es necesario enunciar para dar determinado sentido a la política o a sus contenidos específicos. b) Normas o normativas que suponen mandatos que deben ser considerados y cumplidos en el proceso de implementación y ejecución de la política. c) Objetivos y propósitos formulados en forma objetivada. Casi todo el contenido concreto de las políticas propone un estado o situación a lograr con la aplicación de la política y aquello que se quiere lograr puede suponer cumplir con ciertas pautas, para alcanzar los objetivos dentro de un marco o idea general que supone el o los principios que animan o soportan la política. Estos principios no siempre son explícitos en términos declarativos pero pueden ser inducidos del contexto general.

5 Por otra parte, nuestra definición sería incompleta si no fijásemos un propósito común a las políticas y este se refiere a que las políticas tienen como función orientar el comportamiento de un determinado sector del desarrollo y de la vida ciudadana. Las políticas surgen para dar respuestas a problemas o situaciones que demandan atención y sus contenidos orientan y fijan el rumbo de la acción pública para lograr las respuestas y soluciones satisfactorias para la sociedad.

Figura 2. **UNA POLÍTICA PÚBLICA...**

Representa:

- los principios, normas y objetivos (o propuestas objetivadas),
- que expresan un curso de acción respecto al problema o tema,
- formulados/as explícitamente y
- sancionados por el Estado,
- para orientar el comportamiento de un determinado sector del desarrollo y de la vida ciudadana

Respecto a estos contenidos de las políticas, aparte de las materias o temas específicos que constituyen su foco central, tiene que ver con definiciones y decisiones políticas, técnicas y administrativas, éticas, ideológicas o doctrinarias, conceptuales y normativas.

3.2. Fuentes de las políticas públicas.

El origen y las fuentes de las políticas públicas en general y por tanto, igualmente, de las políticas de igualdad, nos conducen directamente al tema de la agenda, ya que el primer paso en el proceso de formación de las políticas públicas en cualquier sector, tema o dimensión, es que el tema o problema sobre el cual se ha de focalizar el propósito, debe entrar en la agenda pública[16]. Según Kingdon, la agenda es el listado de los temas o problemas sobre los cuales, en determinado momento se focaliza el interés de los actores públicos con poder de decisión y otros actores no estatales vinculados. Los problemas entran en la agenda pública por dos vías: la interna y la externa. La vía interna se refiere al ingreso de temas en la agenda por iniciativa de los actores del propio sistema político: algún partido, algún organismo del Estado. La vía externa se refiere a las iniciativas que parten de otros actores diferentes a los mencionados como pueden ser las organizaciones de la sociedad civil.

Por lo anterior, las agendas suelen tomarse como indicadores del peso de los agentes internos y externos en la conformación de las políticas y la acción del Estado y la sociedad, ya que expresan el grado de apertura de los espacios públicos estatales a la vida pública no estatal, a la acción de la sociedad y al funcionamiento transparente y democrático del orden institucional. Para algunos autores y autoras, las agendas representan los resultados de la dinámica de ciertos procesos que se dan en determinados ámbitos sociales donde se van configurando y conformando los problemas en su expresión pública y simultáneamente indican características del funcionamiento de la democracia y del poder real de la ciudadanía para intervenir en las decisiones que orientan el curso de los asuntos públicos.

En las iniciativas externas las y los actores sociales convierten, mediante variados procesos, un hecho o fenómeno determinado en un issue para la agenda pública, al dotar a este fenómeno de tres condiciones: a) convertirlo en tema; b) problematizar el tema, es decir convertirlo en un problema público; c) dotarle de carga política, que lo convierte en un issue político. Las acciones que caben en este proceso pueden ser acciones reflexivas, de elaboración intelectual y científica (si fuese el caso), de planteamiento de soluciones, acciones de visibilización, de reclamo, demanda o exigencia, concientización de las y los afectados, de incidencia en variados planos que permite posicionar el problema en el debate público. Todo este complejo de acciones, legitima el problema como problema público el cual es expresado en términos de las referencias que prevalecen en la cultura política ciudadana e institucional prevaleciente y a través de los mecanismos, espacios y medios disponibles para las y los actores interesados.

La entrada en la agenda pública es un primer paso. Sin embargo, conviene distinguir entre las llamadas agendas sistémicas y las agendas institucionales o políticas. Las primeras representan los problemas que están presentes

16 Kingdon, John W: Agenda, Alternatives and Public Policies. 2ª edición Hallper Collins College Publishers . 1995

en la atención de la sociedad o de los actores en general; son los problemas que en forma general gravitan sobre las condiciones básicas de la gobernabilidad. La agenda institucional o política es aquella que está en el interés inmediato de las y los actores estatales con poder de decisión, a los cuales estos conceden prioridad. Los temas o problemas pueden estar o salir de la agenda institucional dependiendo del grado de atención que se les concede o la urgencia o gravedad que convoca en un momento determinado.

Desde otra perspectiva podemos decir que las principales –no las únicas- fuentes de las políticas públicas son básicamente las siguientes: a) Las demandas externas de las y los actores no gubernamentales, las y los ciudadanos; b) el conocimiento que se acumula sobre determinados hechos o fenómenos; y, c) aun cuando algunas y algunos autores pueden ser reacios a aceptarlo, la *raison d´Etat* (razón de Estado), también puede ser y a menudo es, una fuente directa y poderosa. Sobre la primera, las demandas originadas en actores no gubernamentales, en organizaciones ciudadanas, grupos de interés o *stakeholders*, grupos de presión, organizaciones cívicas, etc., en regímenes abiertos con directa interlocución entre el Estado y la ciudadanía, incluso con aportes de unos y otros de espacios, mecanismos y procedimientos para elevar a la agenda los problemas sobre los cuales se exigen soluciones. Las y los ciudadanos, como actores organizados pueden generar presiones, mediante denuncias, exigencias directas, *lobby, advocacy* y otras estrategias de incidencia, sobre un tema o problema que les afecta.

Por otra parte, el conocimiento que se acumula, suele ser una fuente importante, porque puede producir la visibilización de problemas que amenazan en forma oculta hasta que son develados, el bienestar o la seguridad o cualquier otra situación social. Este conocimiento puede venir de encuestas sobre situaciones, puede igualmente originarse en las llamadas comunidades epistémicas[17] cuyas reflexiones sobre las políticas públicas son fuente de propuestas e incluso desde los espacios académicos que hacen descubrimientos importantes que pueden ser origen de problemas.

La llamada "razón de Estado" corresponde al juicio y decisión unilateral de las o los altos o más altos oficiales del Estado, probablemente la o el Presidente, incluso de espaldas a lo que podría ser un curso de acción más

17 Las comunidades epistémicas son grupos de personas que tienen una común percepción de los problemas públicos y actúan, a través del desarrollo del conocimiento, como fuentes de propuestas innovadoras en el propósito de generar bases para cambios en las políticas públicas. Su relativa autonomía reflexiva les permite innovar frente a los obstáculos que representan las burocracias y los intereses de grupo que dominan los scenarios de toma de decisiones.

Figura 3. **LAS FUENTES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA**



ampliamente compartido por la sociedad, respecto a un evento determinado. Supone el uso directo del poder y una imposición que tiende generalmente a ser justificada en nombre de "los intereses del Estado" y que coinciden más bien con el punto de vista de quienes detentan los más altos grados de poder.

Pero, al margen de estas fuentes principales, se citan otras que pueden llegar a tener influencia. Kingdon también cita la importancia de ciertos procesos políticos como los resultados electorales, los cambios de administración y las encuestas de opinión pública como posibles fuentes. Algunas autoras y autores señalan otros factores que mueven los temas hacia la agenda pública, tales como: los compromisos contraídos internacionalmente con determinadas agendas, la conflictividad efectiva o potencial del problema, el alcance y rango del los espacios y territorios afectados o donde es discutido, vínculos con otros temas y el trato que han concedido los medios de comunicación al asunto.

La entrada de los temas en la agenda más cercana a las decisiones de política, a la agenda institucional, depende igualmente de muchos factores entre los cuales se pueden contar: las habilidades y recursos técnicos y materiales para la tarea de incidencia; las propias características que brinda el sistema político en términos de espacios, mecanismos y oportunidades de interlocución y participación; el liderazgo de quienes representan las propuestas; y la capacidad de proyección a la opinión pública.

3.3. Condiciones que deben llenar las políticas públicas

Como en el caso de las definiciones, son variadas las condiciones que se señalan respecto a lo que deben tener las políticas públicas para que cumplan eficientemente su cometido orientador. De entre todas las propuestas, para acercarnos a este tema, citamos los criterios de Jaime Ferri Durá[18], de la Universidad Complutense de Madrid (España), quien establece una secuencia de condiciones que compartimos en términos generales:

1. Un contenido que explicite los **resultados** o productos, (out comes).
2. Un programa o un **elemento programático** que especifique en forme estructurada las **acciones** que corresponden a los propósitos de la política.
3. Un factor de coerción referido a la **autoridad legal** que inviste al actor gubernamental actuante.
4. Una **orientación normativa** que exprese las finalidades y preferencias que quien decide, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir.
5. Una **competencia social definida** por los sectores sociales: individuos, grupos, instituciones que componen el campo de la acción gubernamental.

El esquema que plantea Ferri Durá abarca aquellos aspectos que definen los sustantivo del contenido de la política y de cierta manera es un excelente parámetro para evaluar la eficiencia o ineficiencia con la que son formulados los instrumentos de política y al mismo tiempo pata evaluar las posibles causas de su inaplicación o inaplicabilidad.

Junto con estos aspectos conviene recordar que las políticas por ser orientaciones para la acción pública y los derechos y deberes ciudadanos, deben ser objeto de especial consideración, en relación con los términos que se emplean en su formulación, porque los vacíos de sentido y significado en la terminología que se emplea, muchas veces dejan los textos de las políticas y sus mandatos en "limbos" de incomprensión o lo que es peor, la ausencia de significados explicitados en la política, deja a la interpretación de quienes la ejecutan el sentido que habrá de darse a los mandatos. Como en el caso que nos ocupa, las políticas de igualdad deberían partir de una definición del principio de igualdad que tendría que ser común a todos los que están

18 Ferri Durá, Jaime: Políticas Públicas. Diccionario Crítico de las Ciencias Sociales. (on line)

en la obligación de cumplir su mandato. Por eso, muchas legislaciones y otros instrumentos han optado por incluir en sus contenidos, glosarios de la terminología que define la estructura fundamental de los principios, propósitos, normas y objetivos que expresa la política en cuestión. Por ejemplo una expresión que aparece muy frecuentemente en legislaciones de igualdad tal como "participación equilibrada de hombres y mujeres", debe ser explicitada para que el concepto de equilibrio no produzca diversas interpretaciones de la norma. Así pues la claridad conceptual y terminológica es importante en cada una de las dimensiones que cita Ferri Durá.

3.4. Clasificación de las políticas

Son numerosas las clasificaciones que la literatura especializada ofrece sobre este tema. Entre las que más interesan a los efectos de este marco teórico, conviene destacar la clasificación de las políticas por su alcance histórico y/o contextual, que las diferencia entre políticas estatales y políticas gubernamentales. Las políticas estatales son los mandatos públicos de mayor jerarquía político administrativa y son las que conforman cursos de acción que están por encima de los gobiernos. Los gobiernos definen y sancionan políticas gubernamentales que caracterizan una gestión determinada.

Algunas y algunos autores sostienen que todas las políticas son estatales porque son productos del sistema político operando a través del Estado y en tal sentido no comparten esta diferencia; sin embargo, para otras y otros autores, ésta es una diferencia válida porque establece la distinción que va de una obligación permanente para todas las administraciones, cualquiera que sea su signo político, a aquellas que son el producto de la gestión y el mandato de un gobierno determinado.

Lo que sí es cierto es que ambas desarrollan sus respectivas dinámicas socio políticas y administrativas en una estrecha conexión e interacción de los respectivos mandatos. Las políticas estatales estarían representadas por la Constitución, el marco jurídico o legal, los tratados internacionales y todas aquellas decisiones que sean producto de cuerpos legislativos cuya personalidad jurídica represente la voluntad colectiva. Las políticas gubernamentales son las decisiones que se enmarcan dentro de los límites y alcances de poder y obligación de una gestión específica de gobierno, tales como los planes, los presupuestos, los decretos presidenciales, las disposiciones ministeriales. Algunas decisiones gubernamentales pasan a ser permanentes y pueden llegar a confundirse con las políticas estatales, pero el hecho de que puedan ser derogadas, sustituidas o modificadas por voluntad expresa del poder gubernamental de otra época, sin intervención de órganos de representación popular, establece algunas diferencias significativas.

Abundan otras clasificaciones de las políticas como aquellas que las diferencian en razón de su alcance o ámbito de influencia, por lo que se clasifican en políticas nacionales, subnacionales o locales, o en razón con el órgano del cual proceden: municipales, ministeriales, etc. Otras se clasifican en atención al ámbito de su objeto en globales y sectoriales. Varios autores ofrecen diversas clasificaciones que pueden ser de utilidad para ampliar la visión de las enormes posibilidades que poseen las políticas públicas, como por ejemplo la de Lowi[19], quien las clasifica en **regulatorias, distributivas, redistributivas y constitutivas.**

Una de las más populares clasificaciones es la que distingue las políticas de acuerdo con el propósito ante las y los beneficiarios, tipificándolas en políticas compensatorias, políticas focalizadas y políticas generativas. Las políticas compensatorias son políticas dirigidas a corregir desigualdades entre grupos y suponen acciones afirmativas a favor de ciertos grupos para compensar desventaja; las políticas focalizadas son aquellas que están circunscriptas a grupos específicos de beneficiarios o beneficiarias y a determinadas necesidades específicas que presentan situaciones extremas o de riesgo para aspectos determinados del bienestar.

19 Lowi: citado por Alcántara, Manuel: Gobernabilidad, Crisis y Cambio. FCE. México, 1995

Las políticas generativas, son políticas que, si bien pueden comprender iniciativas compensatorias como parte de su implementación, van acompañadas de acciones de empoderamiento de los grupos a los cuales están dirigidas, a fin de que puedan en cierto tiempo intervenir por si mismos en la satisfacción de sus propias necesidades y romper cualquier nexo de dependencia que pudiese haber sido ocasionado por la acción positiva[20] .

3.5. Las y los actores en la definición e implementación de las políticas públicas

La función del Estado en las políticas públicas como hemos dicho es insustituible. Sin embargo, el Estado democrático facilita la participación y crea los espacios necesarios para que las y los ciudadanos, organizados o como individualidades, puedan expresar sus criterios y necesidades en los procesos de formulación y negociación de las políticas públicas y aun en aspectos de su implementación. Esto supone que un proceso democrático de formación e implementación de las políticas públicas requiere la presencia de otros actores y actoras diferentes del Estado. De hecho son cuatro los actores mayores que se manifiestan: **El Estado, la Comunidad productiva, la Comunidad Política y la Sociedad Civil.**

Figura 4 .**ACTOREA/AS CON POTENCIAL DE PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE RELACIONES DE PODER DE LAS POLÍTICAS**



Entre ellos hay diversos otros actores que participan a veces en dos o mas arenas de las relaciones de poder, como por ejemplo los sindicatos que no pueden ser concebidos como meras expresiones del mundo laboral en la comunidad productiva, pues en muchas circunstancias juegan importantes roles en las dinámicas de la comunidad política, o por ejemplo, las universidades o las organizaciones civiles no autónomas sino inducidas por el Estado (ONG-IG) a diferencias de las organizaciones autónomas (ONG-A).

De estos cuatro actores mayores, la sociedad civil ha tenido diversos momentos históricos de protagonismo en el proceso y, recientemente, asume nuevas formas y se acerca con dinámicas diversas al proceso que comentamos, a medida que crece y madura la ciudadanía activa y se separa del criterio clásico de ser un mero repertorio de derechos formales.[21] La ciudadanía activa, organizada e incidente está teniendo cada día mayores y más amplias funciones en el diseño de la agenda de las políticas públicas y en los procesos de incidencia estratégica que llevan adelante para concretar el logro de las políticas en las cuales fijan sus objetivos. Por otra parte, estos actores no estatales están jugando un importante papel en el monitoreo y evaluación de los órganos públicos en el cumplimiento de sus responsabilidades en la aplicación de las políticas.

Es importante tomar en cuenta que dado el papel que las y los actores no gubernamentales están alcanzando progresivamente en ciertos contextos, resulta casi imposible establecer actualmente una fórmula o ecuación de interacciones fijas o más o menos predecibles entre ellos respecto a las políticas de que se trate. Por eso Hugh Heclo ha creado un concepto más realista a nuestro juicio para describir lo que sucede: *"issue network"*, que representaría la variedad de actores que cir-

20 La cuota de participación política para las mujeres puede ser, en determinados contextos, una política compensatoria. El vaso de leche gratuito para alumnos de pre-escolar de zonas urbano marginales, es una política focalizada en un sector desasistido que requiere atención especial. Los micro-créditos para artesanas, por ejemplo, son políticas generativas.

21 El concepto de ciudadanía activa, constituye uno de los más recientes aportes de la filosofía política, para diferenciar la ciudadanía formal, entendida como un estatus jurídico político definido por los derechos y los deberes que se estatuyen constitucionalmente, de lo que es el ejercicio efectivo y práctico de esos deberes y derechos. Una autora clásica en este tema, Hanna Arendt, señala tres condiciones básicas a la ciudadanía activa: compromiso, deliberación y acción, con base a pautas que privilegian lo público político.

culan en torno a las políticas referidas a un tema y que llegan a conformar una red a la cual pertenecen o pueden pertenecer con diversos grados de interés o compromiso, sean estos económicos, políticos, doctrinarios o emocionales[22]. Lo importante de este fenómeno creciente en muchas sociedades y en ciertos sectores, es que estas redes de actores pueden dar lugar a coaliciones que pueden lograr mayor eficiencia en sus acciones para influir en el proceso de políticas públicas.

Figura 5. **ESQUEMA DE ACTORES CON POTENCIAL DE PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Tomado del Manual de Participación del Banco Interamericano de Desarrollo BID



1 GOINGOS: ONG inducidas por el Gobierno
2 "Think Tank"
3 Universidades e Iglesias

Banco Interamericano de Desarrollo: Manual de Participación. Materiales de apoyo distribuidos en el taller „Actores de la Gobernabilidad Democrática‰Nicaragua PNUD 1996

La igualdad es un tema de voces muy antiguas, apagadas o desdeñadas por el dominio de la sociedad patriarcal. Pero el reconocimiento de la igualdad desde vertientes aun religiosas, está en los orígenes mismos de la historia de nuestra sociedad. La desigualdad de las mujeres y los hombres, atribuida a causas genéticas, ha fundamentado el andamiaje del sistema patriarcal de discriminación y subordinación que han sufrido las mujeres en, por lo menos, los últimos siete milenios.

Referirnos al significado del principio de igualdad en el contexto de las recientes políticas públicas que la sostienen como propósito esencial, obliga a considerar que el debate actual tiene diversas vertientes en las que no siempre el sentido que se asigna a la igualdad satisface plenamente las demandas que plantean todos los sectores sociales que pugnan por su logro. Esto tiene que ver con el carácter multidimensional de la igualdad, de la misma manera que cuando hablábamos de las políticas públicas, anotábamos el carácter polisémico del concepto. Podemos hablar de la igualdad desde la perspectiva de un principio, de un concepto, de un derecho entendido como norma de carácter superior. En nuestro trabajo, damos prioridad, más no exclusividad, a la consideración primaria de la igualdad como un principio superior vinculado al Ethos de la vida social en democracia, o como señala Gladis Acosta Vargas: el principio de igualdad en la normatividad, además de fundante del estado de derecho, es un elemento que otorga coherencia al sistema democrático desde el "deber ser"[23].

Varias son las disciplinas que concurren: la Filosofía Moral y Política, la Filosofía del Derecho, las doctrinas y disciplinas vinculadas a la Justicia, a los fenómenos del ámbito jurídico y a los Derechos Humanos. La Filosofía Política proporciona conceptos fundamentales de los cuales, de alguna manera, se nutre el resto de las disciplinas; y en su contexto actual no hay duda que las transformaciones que la reflexión ha registrado, sobre todo desde el último tercio del siglo XX, son esenciales como soporte para la aspiración de igualdad que ha venido desarrollando algunos movimientos sociales como el feminismo.

22 Heclo, Hugh: Issue Networks and the Executive Establishment. 1978. Citado por Real Dato, José: "Visiones sobre el papel de los actores no gubernamentales en las políticas públicas". Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Accesible en Sistema de Información SIARE del Centro Latinoamericano de Administración. CLAD

23 Acosta Vargas, Gladys: Las discriminaciones de género y étnico-cultural: graves violaciones a los derechos humanos. Ponencia en el Foro Internacional por la No Discriminación. México. 2003. Bajo auspicios del Gobierno Mexicano y el PNUD.

Si bien la evolución de este concepto tiene raíces muy antiguas, nos referiremos a los significados que se han ido construyendo más recientemente y que pueden auxiliar su cabal comprensión, ya que además ninguna de las definiciones aisladas por si mismas dan respuesta a todas las implicaciones que supone la complejidad de las desigualdades existentes. En las últimas décadas, la confluencia de diversas iniciativas sobre el tema ha enriquecido el panorama reflexivo y el repertorio conceptual que permite establecer definiciones ajustadas que esclarecen las situaciones reales y normativas sobre la igualdad y la desigualdad. En este sentido, emplearemos diversos acercamientos a la complejidad del significado que actualmente cobra el principio de igualdad. Sin embargo, es necesario hacer una advertencia fundamental: la igualdad puede ser entendida y definida cabalmente desde diferentes puntos de vista que dependerán de la esfera de hechos a la cual nos estemos refiriendo. Sin embargo, hablar de la igualdad desde su dimensión ética, puede y debe ser compatible, por ejemplo, con el sentido jurídico de la igualdad. Pueden establecerse algunas diferencias en las definiciones, pero no puede haber contradicción entre ellas. Hay que tener claro que los significados que han ido enriqueciendo y desarrollando plenamente la comprensión de este principio se articulan en una complejidad que pudiese estar en crecimiento a medida que las reflexiones avanzan. Ni siquiera como ideal normativo el desarrollo de la igualdad ha sido completado.

4.Principales vertientes de la discusión conceptual y doctrinaria sobre la igualdad

4.1. Elementos teóricos básicos en la comprensión del principio de igualdad

Para una cabal comprensión del principio de igualdad en su evolución histórica más reciente, no hay que perder de vista lo que hemos dicho acerca de su carácter polisémico y que se trata de un principio cuya construcción ha sido la consecuencia de la fertilización cruzada de diversos elementos conceptuales e históricos. Por eso conviene tomar nota de que en su evolución, el significado de la igualdad ha sido producido en un proceso de combinación de varios elementos históricos e intelectuales entre los cuales destacamos la importancia de tres que señalaremos a continuación.

Figura 6. **SENTIDOS BÁSICOS QUE CONTRIBUYEN A LA CONSTRUCCIÓN DEL SIGNIFICADO BÁSICO ACTUAL DE LA IGUALDAD**



Un primer elemento conceptual que debemos considerar en la comprensión del principio de igualdad, nos lleva a recordar que, a partir del siglo XVIII, los fundamentos de la Modernidad hicieron del principio de igualdad uno de sus supuestos más indicativos, vinculando esta igualdad a los derechos. En principio, entonces, la idea de igualdad estuvo asociada con derechos. Sin embargo, conviene recordar que esa idea moderna de igualdad, ha estado fuertemente impregnada del racionalismo que aportó al pensamiento occidental la filosofía de Emmanuel Kant, la cual marcó aquella idea moderna de igualdad con un sentido eminentemente abstracto, formal y racional, que aún prevalece en gran parte de los cuerpos jurídicos de muchas sociedades contemporáneas y que representan huellas profundas del dominio de la racionalidad patriarcal sobre las doctrinas, disciplinas y sobre todo sobre las prácticas que regulan, vigilan y protegen el ejercicio de los derechos. Estas raíces ilustradas y modernas del principio de igualdad- conviene recordarlo- estaban contextualizadas por una cultura de exclusión de las mujeres, que permitía la existencia de dos regímenes simultáneos en sociedades que se identificaban como igualitarias y que, tal como señala Ana Rubio, permitía dos ámbitos de relaciones humanas: uno en el que prevalecían los principios de libertad e igualdad y otro donde dominaban los principios de autoridad y jerarquía, es decir lo público y lo doméstico.[24]

El igualitarismo puramente nominal es igualitarismo declarativo. En él, la idea de igualdad como mera declaración en términos formales y abstractos, no ha impedido, hasta el presente y por la fuerza de esta tradición idealista, la continuidad de las discriminaciones contra las mujeres en el plano real, de los hechos. El que la igualdad aparezca como principio explícito en los textos jurídicos no ha obstaculizado en modo alguno la continuidad práctica y concreta de la cultura dominada por el poder masculino de apropiación, dominio y exclusión que pesa sobre las mujeres y aun cuando el discurso jurídico desde antaño ha pregonado la igualdad, en la

24 Rubio, Ana: Las políticas de igualdad: de la igualdad al mainstreaming. Accesible en: webs.uvigo.es/pmayobre/06/arch/profesorado/celia_pereira/igualdade.pdf

práctica es una igualdad entre los iguales, es decir los hombres, como se sostuvo en la antigua Atenas.

El pensamiento moderno liberal ha sido la fuente de las ideas que sobre la igualdad hemos manejado en los dos últimos siglos, pero los hechos demuestran palpablemente la deuda que la realidad mantiene con el ideal de igualdad que se pregona desde el postulado filosófico, desde la doctrina jurídica, desde el discurso político. Las evidencias que muestran la realidad han puesto en jaque el igualitarismo nominal, muy distante de lo que ocurre en los hechos y que, como abstracción que es, no funciona en la práctica.

En su evolución, la idea originaria moderna y liberal de igualdad basada en el criterio idealista de Kant, de que los seres humanos somos iguales por nuestra condición racional universalmente compartida, pasó de esa concepción general a hacerse más concreta alrededor de dos núcleos fundamentales: igualdad de libertades y de derechos, que no escapan totalmente, como meros enunciados, de su formalidad originaria. Hoy por hoy, la comprensión de la igualdad vinculada a la igualdad de derechos es uno de los significados que prevalece, con algunas variantes especializadas, en las esferas de lo jurídico y político. Sobre estas bases se hace evidente la pertinencia de la idea de igualdad a la concepción clásica y formal de la ciudadanía, entendida como derechos o capacidades jurídicas para actuar frente al Estado.

Siguiendo este orden de ideas hay que señalar que hay un segundo elemento que se agrega al sentido de la igualdad y que aflora en la más reciente evolución teórica. Esta evolución que puso sobre el tapete el valor de la diferencia, tuvo como motor contextual y genérico principal, en nuestro criterio, la explosión post-moderna que se inició desde los finales de los años 60 del siglo pasado.

> Pudiésemos pensar que el impacto de la post-modernidad, con todo el empuje que supuso y aún supone el que fuese un pensamiento que interroga crítica y frontalmente a la Modernidad, fue la fuerza que dio fundamento al reconocimiento de la diferencia como verdadera expresión de lo real. Hemos creído y sostenemos que, de alguna manera, la influencia postmoderna abrió una puerta franca a la consideración de los factores relacionados con las diferencias de género; sin embargo, es tan profunda, tan estructural y sólida la exclusión genérica histórica contra las mujeres y lo femenino, que ese impacto real no se ha reflejado hasta el presente en la teoría política oficial o dominante sobre la democracia.[25]

Hemos dado un salto de la modernidad a la post modernidad. La idea del valor de la diferencia y la diversidad en la consideración de la igualdad ha tenido un impacto notable hasta el presente y ha dado lugar a notables avances en la filosofía política. El impacto de los criterios de la diferencia y/o diversidad tiene que ver con su interpretación como factores de mediación en la interpretación filosófica y política de la igualdad. De más está decir que este criterio del valor de la diferencia y la diversidad, pivota gran parte de la reflexión del pensamiento feminista más actualizado sobre el tema de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, la ciudadanía, los derechos y la igualdad.

La aceptación de la diferencia/diversidad como una condición de lo real supone, por una parte, que el ideal de igualdad como imperativo universal que nos hace a todas y todos formal y abstractamente iguales ha quedado, al menos en la filosofía política, a un lado; supone el reconocimiento y la aceptación de la diferencia/diversidad en cuanto a construcciones biológicas, culturales y en el plano de las necesidades e intereses, en este caso, las de género, de mujeres y hombres, o aun en el propio colectivo de mujeres. Pero, por otra parte, nos obliga a estar atentas y atentos a las variadas interpretaciones que se pueden originar desde ese supuesto, ya que pudiese ocurrir que aun con la aceptación de la validez de la diferencia/diversidad, el patrón masculino puede mantener su condición dominante y representar el paradigma al cual hay que igualar.

> Tenemos una base común de “iguales”, como referíamos al inicio en el Art. 1 de la Declaración Universal, pero evidentemente la

25 García Prince, Evangelina: Reflexiones sobre algunos contextos teóricos para interpretar la articulación entre democracia y género. Segundo Congreso Nacional de Antropología. Simposio Democracia y Género. 5 de noviembre de 2004. Mérida. Venezuela

> identidad de las personas está dada por sus diferencias y son precisamente éstas las que tienen que ser tuteladas, respetadas y garantizadas en obsequio al principio de igualdad. Resumiendo, diferencia no es el opuesto de igualdad, y menos puede considerarse que se contraponen. Lo que sí es necesario precisar es que, ignorar una diferencia relevante, como la que existe entre las mujeres y los hombres o la que distingue a los Pueblos Indígenas de poblaciones de otros entornos culturales, lleva a construir una discriminación que viola el principio de igualdad. [26]

La diferencia y la diversidad han estado presentes en el sistema normativo de nuestras sociedades, pero no en el sentido que ahora se le otorga en relación con la igualdad como principio normativo superior. Anteriormente, las diferencias pudieron existir, pero ser ignoradas, lo cual implica una negación total del principio de igualdad; pudieron ser consideradas para otorgarles valoraciones jerárquicas que dieran cuenta de privilegios y exclusiones, lo cual jurídicamente también negaría la validez del principio de igualdad; han llegado a ser aceptadas como parte del principio de igualdad, sobre todo entre mujeres y hombres, pero condicionando tal igualdad a que las mujeres se asimilen a los patrones masculinos que dominan. La aceptación del principio de la diversidad y la diferencia en una concepción avanzada y democrática de la igualdad tiene que ver con la equivalencia jurídica de las diferencias.[27]

Continuando con el acercamiento a la construcción de la comprensión del principio de igualdad, hay que señalar un tercer e importante elemento conceptual sobre la significación de la igualdad, el cual se vincula a una tendencia que acerca el sentido de la igualdad a un principio ético importante como es la equivalencia humana de las personas, aun por encima de las diferencias y diversidad que puedan originarse en determinadas características, cuya lista cada vez se hace más abultada a medida que los movimientos sociales van ganando terreno en sus luchas por esa igualdad. En este significado, han tenido mucho que ver las propuestas feministas y el debate que se ha generado al interior de este movimiento que de alguna manera se refleja con acentos más o menos profundos en el acervo normativo y propositivo de las políticas públicas.

El pensar feminista sobre la igualdad, pese a la separación entre el llamado feminismo de la igualdad y el feminismo de la diferencia, comparte ciertas nociones fundamentales, que a su vez han sido el producto de la reflexión de reconocidas maestras. Han sido muchas las propuestas feministas, pero por su gran difusión queremos destacar las ideas de igualdad que la definen como **equipolencia, (equivalencia), equipotencia y equifonía** a cuya difusión amplia han concurrido las ideas de Amelia Valcárcel, Celia Amorós e Isabel Santa Cruz. Estos sentidos de la igualdad, representan un punto de partida irrenunciable del pensamiento feminista. Mujeres y hombres son iguales en el sentido de la que son humanamente equivalentes o equipolentes, es decir de igual valor humano. La equipotencia y la equifonía son potencialidades ligadas a la equivalencia humana en términos de poder, capacidades (equipotencia) y voz propia y autónoma (equifonía) que aun no encuentra realización en la sociedad que discrimina a las mujeres, pero que son condiciones exigibles a una situación de plena igualdad.

Cuadro 4. Sentidos básicos que contribuyen a la construcción del significado básico actual de la igualdad

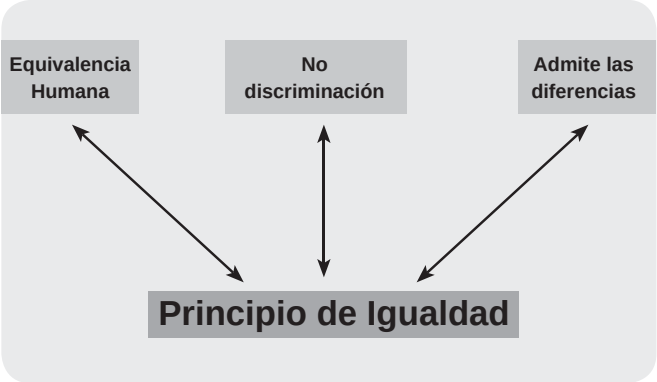
Filosofía liberal moderna	Igualdad como principio abstracto. Igualdad de libertades Igualdad de Derechos
Post Modernidad	Validación de la Diferencia y/o Diversidad
Aportes feministas	Principio de la Equivalencia humana

Las tres perspectivas anteriormente anotadas tienden actualmente a conjugarse, y las y los tratadistas aportan otros significados esclarecedores que enriquecen el panorama. Considerando la situación alcanzada en el avance de la reflexión sobre la igualdad, sobre todo la que con mayor frecuencia el espacio de las políticas públicas, la tradición prevaleciente más cercana a las políticas públicas, tiende a dar sentido al principio de

26 Acosta Vargas: op. cit
27 Ferrajoli, Luis. Derechos y Garantías. La ley del más débil. Editorial Trotta. Madrid, 1999. Citado por Acosta Vargas

igualdad en función de los derechos. La igualdad por la que se lucha y alrededor de la cual giran las demandas de los sectores excluidos, por razones de género, o edad u origen étnico, o algún otro factor, es la igualdad de derechos, sobre la base de la ya considerada equivalencia humana de las personas.

Figura 7. **SINTESIS DEL DESARROLLO CONCEPTUAL DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD I**



4.2. Nuevos y más recientes aportes a la comprensión del significado del principio de igualdad

Alrededor de este núcleo fundamental, sobre todo en el campo de las políticas públicas, el crecimiento y expansión conceptual y doctrinaria es sin duda impresionante e incorpora de hecho los sentidos anteriormente anotados referidos al valor de la diferencia y la equivalencia humana.

En gran medida, el enriquecimiento que actualmente presenta el tema de la igualdad está ligado a diversos hechos importantes, de los cuales conviene destacar tres: a) la estrecha conexión existente entre el principio de igualdad y el principio de no discriminación; b) la articulación con el principio de equidad, como elemento fundamental del debate; y c) las elaboraciones a que ha dado lugar la diferencia entre la llamada igualdad de hecho o de facto y la igualdad de derecho o de jure. Los tres son elementos primarios, y no los únicos, a considerar en la rica complejidad que ha alcanzado del significado del principio de igualdad.

a) El principio de no discriminación

Con relación al principio de no discriminación es política y jurídicamente un principio complementario, pero, en nuestro criterio, no equivalente, al de igualdad. Es un principio que ha logrado notable desarrollo gracias a la doctrina de los derechos humanos. A partir de la definición primaria que establece el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, sobre el significado de "discriminación racial", se han inspirado gran parte de las definiciones de no discriminación que son de común empleo en otros instrumentos y en legislaciones y otras políticas nacionales. En dicho artículo se reconoce como discriminación racial:

> "toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basadas en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública".

Esta definición es recogida en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW, cuyo primer artículo señala que "discriminación contra la mujer" denotará:

> "toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera".

Es importante hacer notar que gran parte de las luchas por los derechos de las mujeres, durante largo tiempo, estuvieron inspiradas en el combate a la discriminación. Este fue lema emblemático durante hasta hace relativamente pocas décadas. La igualdad se daba como el logro consecuente al de la no discriminación. El principio de igualdad afloraba y se entretejía en los discursos, pero la lucha contra la discriminación era el emblema de la reivindicación de la igualdad que era simplemente un enunciado en algunos cuerpos jurídicos formales. La Con-

vención CEDAW, que entró en vigor en 1981, es una prueba de esto. Es el instrumento de los derechos de las mujeres que tiene como propósito eliminar la discriminación y por eso es este el principio que se enuncia en su primer artículo. Si bien es cierto que en el artículo 2 de la CEDAW se ocupa de la igualdad y menciona el principio, el concepto emblemático del instrumento es la no discriminación:

> Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:
> **a)** Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
> **b)** Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
> **c)** Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;
> **d)** Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;
> **e)** Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;
> **f)** Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;
> **g)** Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

En nuestro criterio el principio de no discriminación ha sido una vertiente fundamental en el ánimo que cobraron las luchas de las mujeres por sus derechos y tuvo un enorme valor estratégico, históricamente hablando; sin embargo, el eje en el cual deben centrarse los esfuerzos en materia de políticas públicas es, sin duda el principio de igualdad, lo cual no excluye el enunciado, el desarrollo y la mención explícita del principio de no discriminación y de sus diversos tipos. Lo que planteamos pareciera sencillo, pero supone un cambio cualitativo importante en la visión de los esfuerzos institucionales y sociales. Se trata de una diferencia en la que juegan elementos de carácter ideológico de raíces muy arcaicas que hacen que la lucha por la igualdad plantee mayores dificultades que los esfuerzos y las luchas contra la discriminación. No se trata de una sutileza sino de un fenómeno histórico concreto. Tal como ha señalado Alda Facio: “Con el tema de la igualdad entre los sexos pasa algo contradictorio: todo el mundo dice estar a favor de que no haya desigualdad pero no todo el mundo está a favor de la igualdad”. En todo caso, igualdad y no discriminación son, como hemos señalado, principios que se complementan en su significado y ambos son necesarios. Actualmente la declaración de igualdad se conjunta con la prohibición de la discriminación con base en criterios como el sexo, la raza, etc., sin que esto disminuya el carácter superior jurídica y doctrinariamente del primero.

Conviene tener presente que el peso doctrinario que mantiene la tradición de los esfuerzos por liquidar la discriminación es tan fuerte que una nueva rama de los derechos emerge, sobre todo con gran desarrollo en los países europeos, con el nombre de “Derecho Anti Discriminatorio”. Sin embargo, los avances en la discusión teórica están abriendo caminos importantes a la plena comprensión del principio de igualdad, aun cuando sea indispensable echar mano de la no discriminación en determinadas circunstancias.

b) El principio de equidad

El tema de la equidad siempre ha estado presente en el discurso político reivindicativo operante de los grupos que luchan por la igualdad. Ha sido una constante de gran parte de las demandas de las mujeres y en general del feminismo. Pero no siempre, y aún lo podemos comprobar, se tiene clara la diferencia entre lo que es igualdad y lo que es equidad. Sólo en los últimos 10, máximo, 15 años, se hace presente la claridad sobre el vínculo igualdad/equidad y sus respectivas notas diferenciales. Sin embargo en la filosofía política los

antecedentes de su elaboración filosófica datan de los años 70 y se ubican, principalmente en la obra de John Rawls.

La tesis liberal de Rawls parte de la igualdad de derechos que define a la ciudadanía en democracia. En su obra magna, la Teoría de la Justicia, publicada en 1971, de enorme influencia desde entonces en la Teoría Política y el Derecho, sostiene una concepción de la Justicia que se fundamenta en la admisión de las diferencias reales existentes entra las personas, por lo cual el logro de la igualdad de derechos que es un imperativo de la democracia, exige actuar con justicia en la distribución de los medios que aseguren la igualdad de oportunidades para todas y todos en el ejercicio real de esos derechos. Esta minúscula síntesis de las ideas fundamentales de este autor que conmovió los cimientos de su tiempo hasta el presente en las disciplinas antes señaladas, revelan el aporte plural de sus ideas a las luchas por la igualdad: a) el relevamiento del criterio de la diferencia como elemento indispensable a considerar en la igualdad; b) la idea de justicia como equidad, que fue, por cierto el título de una de sus primeras obras; c) la simiente filosófica y doctrinaria de lo que posteriormente llamaríamos medidas afirmativas o medidas de acción positiva; y, d) el planteamiento de la igualdad de oportunidades como otro elemento importante a considerar en la justicia y la igualdad.

Cuando hablamos de equidad es necesario tener presente que igualdad y equidad no son sinónimos, ni intercambiables y esto, aparte de la fundamentación filosófica que se ha derivado de los planteamientos de Rawls, ya es doctrina de los derechos humanos de las mujeres. Esta misma afirmación ha sido refrendada en numerosas recomendaciones hechas por el Comité CEDAW en los años mas recientes.

La equidad tiene como propósito último contribuir a lograr la igualdad, por encima de las diferencias que puedan existir, cualquiera que sea la naturaleza de esas diferencias que puedan crear desventajas para unas personas frente a otras. La equidad se hace presente en el trato que se brinda las necesidades e intereses de las personas que son diversas o diferentes. La equidad se hace posible cuando el trato que se da a las personas está basado en la consideración justa de las necesidades e intereses impuestos por la diferencia, de manera que ese trato justo permita lograr que la igualdad de derecho o de jure (la que está en la ley, en la norma) se haga real, se exprese en los hechos, aun cuando las personas presenten diferencias. La equidad es lo que va a permitir dar trato diferente a quienes están en desventaja, para que tengan la posibilidad de lograr sus objetivos comunes en condiciones de igualdad frente a las otras personas. Por eso la equidad supone trato diferencial a favor de quienes están en desventaja, tal como lo planteo hace más de treinta años John Rawls. Aunque parezca una diferencia sutil, conviene señalar que el trato diferenciado es el instrumento que posibilita la equidad; la equidad es la resultante del trato diferenciado. Son términos muy cercanos que es conveniente manejar y tener claros, ya que constituyen parte sustantiva del creciente glosario que se anexa a los desarrollos intelectuales, metodológicos y técnicos de las políticas de igualdad. Esta cercanía es lo que ha permitido hablar de trato equitativo para significar el trato justo. Hay una mutua implicancia de ambos conceptos. Pero ello, lejos de generar confusión, es una ampliación intelectual del horizonte que está creando la teoría sobre las políticas de igualdad.

Esta equidad que se logra gracias al trato justo, de acuerdo con las necesidades e intereses diferentes, exige la aplicación de acciones deliberadas que corrijan las desventajas y eliminen las desigualdades originadas en diferencias, sean estas diferencias de género, de edad, de origen étnico o por cualquier otro factor que produzca efectos discriminatorios en derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades, en hombres y mujeres.

Figura 8. **IGUALDAD NO ES LO MISMO QUE EQUIDAD**

La **igualdad** exige considerar, valorar y favorecer en forma equivalente las diferencias en necesidades, intereses, comportamientos y aspiraciones de mujeres y hombres respecto a los mismos e iguales derechos.

Lo cual implica **trato justo** o equivalente de acuerdo con las respectivas y diferenciales necesidades de género: cuyo resultado es la **equidad.**

El trato, a veces podrá ser igual o diferente según las necesidades de cada género. Trato igual es trato equivalente en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades

En situaciones reales con grandes desigualdades, no es posible logar la igualdad si no se instrumentan políticas de equidad, lo que hace a la equidad indispensable para alcanzar la igualdad. Es evidente, que las Acciones Afirmativas o Acciones Positivas o como se les llama en ciertos contextos, las Discriminaciones Positivas, resultan instrumentos fundamentales de la equidad para el logro de la igualdad.

c) Igualdad de derecho o de jure e igualdad de hecho o de facto

Por otra parte, en las décadas finales del siglo pasado, las Naciones Unidas elevaron los conceptos de igualdad de hecho o igualdad de facto e igualdad de derecho o igualdad de jure, a la condición de *issue* político en la discusión internacional. No era una novedad en la discusión sobre la igualdad, porque gran parte de la crítica suscitada desde los ambientes feministas académicos y del activismo, al concepto idealista, abstracto o nominalista de igualdad, había construido un andamiaje suficientemente fuerte desde el punto de vista conceptual para dar legitimidad a esta importante diferencia que entró finalmente a formar parte de la agenda institucional.

A partir de la aprobación y entrada en vigor de la Convención CEDAW, que encierra la simiente de la diferencia entre la igualdad de derecho y la igualdad de facto o de hecho (Artículo 4), se hizo evidente a los pocos años que la claridad de la Convención no había sido proporcional al interés en su aplicación. A consecuencia de la juventud que para entonces tenía la Convención, el tema de la brecha entre la igualdad de hecho y de derecho, se volvió a plantear con gran vigor en la Tercera Conferencia Internacional de la Mujer en 1985 y a partir de 1987 el debate se intensificó en parte gracias a que, durante su XXXIº Periodo de Sesiones, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW), de las Naciones Unidas, manifestó que la eliminación de la discriminación de facto era una prioridad en vista de los escasos logros obtenidos en los hechos con los esfuerzos legislativos desarrollados hasta entonces y que, por tanto, constituía un tema prioritario para la Comisión. En aquella oportunidad, la CSW decidió tratar extensamente el asunto en su XXXVIº Período de Sesiones que se celebró en Viena en marzo de 1992.

En 1990, en el marco de la evaluación que se había hecho sobre la aplicación de las “Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer hasta el año 2000”, el Consejo Económico y Social señaló en la resolución 199/15 que:

> Es necesario reconocer la interdependencia de los diferentes sectores políticos y sociales y la situación jurídica y la social. Sin embargo, la igualdad de jure constituye apenas el primer paso hacia la igualdad de facto. La mayoría de los países han sancionado medidas jurídicas para asegurar a la mujer igualdad de oportunidades ante la ley, garantizando la igualdad de jure. Pero persiste la discriminación de facto al igual que la de jure y hará falta un compromiso político y económico visible por parte de los gobiernos y de las organizaciones no gubernamentales para eliminarla. Uno de los obstáculos para eliminar la discriminación de facto, es que la mayoría de las mujeres y de los hombres no tienen conciencia de los derechos que corresponden por ley a la mujer ni comprenden plenamente los sistemas jurídicos y administrativos de que deben servirse para ejercerlos. Algunas de las medidas de acción afirmativa requieren bases jurídicas que aun es preciso establecer. [28]

Para 1992, los avances en la eliminación de la discriminación de jure se hicieron claros cuando ya en 1992

28 ONU. Consejo Económico y Social. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer: Temas Prioritarios. Igualdad: Eliminación de la Discriminación de jure y de facto contra la Mujer. Informe del Secretario General. Documento: E/ CN.6 / 1992 /7. Pag 5

había 111 Estados Partes de la Convención CEDAW, pero para entonces faltaban cerca de 60 países que no se habían hecho signatarios. En oportunidad de la celebración del XXXVIº Período de Sesiones de la CSW, el Secretario General de la ONU, presentó a la Comisión un informe especial sobre el tema en el cual confirmó la crudeza del problema. [29]

> "Pese a los considerables progresos realizados en la eliminación de la discriminación jurídica, (…) en la práctica sigue existiendo discriminación en todos los países, como lo demuestran las estadísticas de la proporción de mujeres y hombres en la educación, la fuerza de trabajo y los puestos directivos."

Para la Conferencia de Beijing en 1995, los esfuerzos por avanzar sobre la igualdad en los hechos o de facto produjeron un cambio en los lenguajes que acercaron la discusión internacional hacia la meta de la igualdad como tema señalado, ahora más frecuentemente, que el combate a la discriminación. Ya para entonces, la difusión y legitimación del enfoque de género eran plenas y éste fue quizás el elemento que con mayor fuerza impulsó el cambio de perspectiva de las luchas hacia la igualdad como propósito principal y emblema político.

En el marco de los debates que se suscitaron en los hechos precedentes quedó claro que la igualdad de jure o de derecho, representa un vínculo y capacidad jurídica definida por derechos y garantías que son refrendadas por el Estado. La igualdad de jure supone una titularidad de derechos que opera legítimamente al margen de las diferencias y diversidades que puedan ser socio culturalmente significativas. Ahora bien como la existencia del derecho no supone automáticamente su ejercicio, aparece la igualdad de hecho o de facto, como la efectuación real de los derechos consagrados como iguales para todas y todos.

Hasta este momento, aparecen como determinaciones significativas indispensables en la comprensión de la igualdad, que este principio tiene los siguientes sentidos articulados:

1) El fundamento ético que da legitimidad al principio de igualdad es la equivalencia humana de todas las personas. Lo humano no admite calificaciones valorativas jerárquicas entre las personas. No hay personas que sean más o menos humanas que otras o que sean mejores o peores humanas o humanos.

2) El principio de igualdad se complementa con el principio de no discriminación.

3) La comprensión del principio de igualdad admite la existencia de diferencias reales entre las personas, en términos de características que las sociedades pueden valorar jerárquicamente como significativas o no.

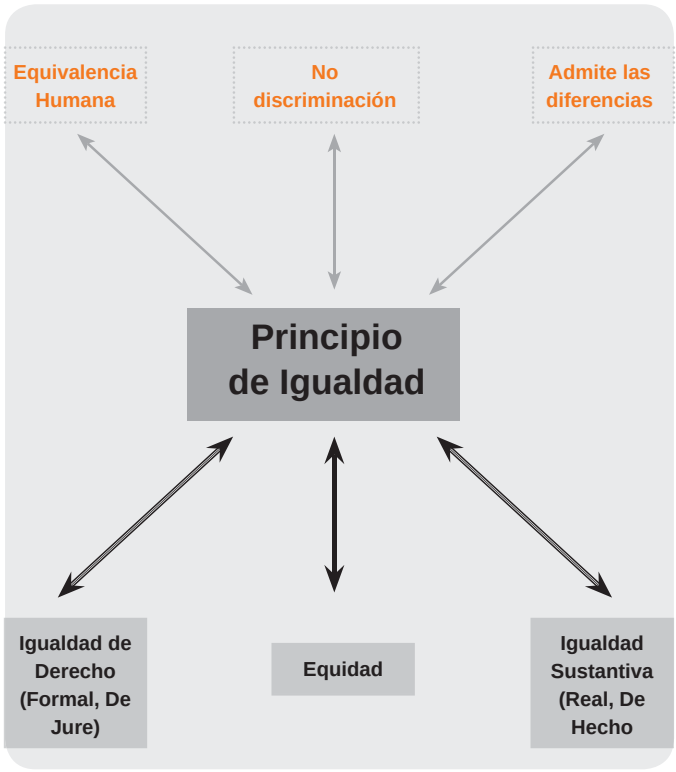
4) La igualdad de derechos es una de las principales bases comprensivas del principio de igualdad y es punto de partida para su aplicabilidad, pero no basta; la igualdad debe concretarse en los hechos, para ser igualdad real, no sólo nominal.

5) La equidad es un principio complementario de la igualdad y tiene respecto a ella un carácter instrumental, ya que contribuye a su logro. La equidad permite invalidar o anular las desventajas derivadas de las desigualdades creadas socialmente a partir de diferencias que la sociedad llega a valorar jerárquicamente.

A partir de estos sentidos básicos, es necesario entender que la igualdad es un principio que contiene una faceta política muy clara. Por esto, a medida que las demandas de los sectores y grupos sociales que han estado en desventaja real frente a otros sectores y grupos humanos por razones artificialmente construidas por las sociedades plantean exigencias y demandas de igualdad, ha crecido el panorama de los sentidos y nuevos conceptos que intentan aclarar en profundidad todo lo que implica. Y este es un proceso inacabado. En párrafos posteriores haremos señalamientos concretos sobre el panorama más reciente de los sentidos y significados que se suman al debate sobre la igualdad.

29 ibid pag 3

Figura 9. **SINTESIS DEL DESARROLLO CONCEPTUAL DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD II**



4.3. Nuevas determinaciones y horizontes conceptuales que amplían la comprensión y aplicabilidad del principio de igualdad

A lo largo de la última década del siglo pasado, el debate sobre el principio de igualdad cobró una enorme fuerza con la incorporación del enfoque de género y con la contribución de diversas disciplinas que hicieron de la igualdad un punto focal en sus agendas de debate. El pensamiento feminista avanzó con propuestas con profundidad que plantearon numerosos problemas e interrogantes a las ciencias jurídicas y administrativas, así como a las prácticas mismas relacionadas con ellas. En este debate ganó un terreno muy importante la inserción del punto de vista de la teoría y doctrina de los derechos humanos, sobre todo a partir de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, donde se establecieron como ideas centrales las siguientes:[30]

- Los derechos humanos de las mujeres y las niñas son parte inalienable e indivisible de los derechos universales.
- La igualdad de la mujer y sus derechos humanos son criterios que deben integrarse a todas las actividades del Sistema de las Naciones Unidas, así como en el caso de los sistemas regionales.
- Todos los órganos creados en virtud de Tratados (Treaty Bodies) deben incluirlos. Los Estados deben dar información sobre situaciones de jure y de facto y deben considerarse las violaciones por razones de género.

A partir de este momento el principio de igualdad en lo que a políticas públicas se refiere ha estado esencialmente vinculado a los derechos y su sentido se expresa en términos de que igualdad es, principalmente, igualdad de derechos. Esta postulación ha dado lugar a varias consecuencias que se expresan en los desarrollos conceptuales de que disponemos en relación con la igualdad y a los nuevos conceptos y significados que están siendo creados alrededor de estos núcleos originales. El problema es complejo y aun no hay puntos finales para las significaciones.

Un ejemplo de lo que decimos puede deducirse de la simple pregunta que nos hemos hecho y a la cual responden las y los filósofos y otras y otros teóricos y políticos con sus respectivas perspectivas y desde los contextos de sus prácticas: ¿Qué significa igualdad de derechos?

Los tratadistas han encontrado respuestas numerosas, vinculadas, pertinentes, aceptables e iluminadoras. La más común implicación del significado de la igualdad de derechos, como dimensión jurídico política de la igualdad es la “igualdad ante la ley”, que posee un carácter vinculante para la o el legislador y que supone la prohibición de cualquier privilegio. En este último sentido, conviene aclarar que si bien el principio de igualdad contiene implícitamente la negación de privilegios,

30 Conferencia Mundial de los DD HH. Viena, 1993. (a/conf.157/23)

no resulta aceptable, ante los desarrollos explícitos logrados sobre el principio, aceptar la consagración de la igualdad a partir de la sola mención de la negación de prerrogativas[31]. Pero además de esta primaria interpretación, igualdad de derechos como igualdad ante la ley, es posible admitir otras no excluyentes y que pudieran ser elementos conceptuales que es posible añadir al sentido de la igualdad ante la ley en las políticas públicas, como las siguientes[32]:

- Ser iguales ante la ley es ser tratada o tratado como miembra o miembro respetado, responsable y participativo de la sociedad. (Karst)
- Poseer o disfrutar de igual ciudadanía
- Supone recibir igual protección de la Ley
- Es recibir igual tratamiento y respeto ante la Ley (O´Fallon)
- Ser sujetos y objeto de Igual Valoración Humana (la equivalencia a la que nos referimos anteriormente).

De hecho son múltiples las formas concretas en las que estos sentidos de la igualdad trasladados al plano de los mandatos de las políticas públicas pueden expresarse en términos de garantías y derechos, articulados a los significados acumulados que hemos explicado en secciones precedentes y manteniendo el criterio de que la igualdad, en su carácter jurídico formal, es una norma superior de carácter general.

Otros criterios y conceptos han ido apareciendo como aspectos que completan, amplían o complementan el significado del principio de igualdad. Entre los que han alcanzado importancia y ganado interés entre las y los especialistas esta la oposición entre la denominada "igualdad formal" y la "igualdad sustantiva". Este debate se planteó en el marco de la consideración de las acciones positivas. La igualdad formal representaría el derecho formal a la igualdad, en los términos de comprensión jurídica que hemos citado; mientras que la igualdad sustantiva vino a representar la efectuación real, la concreción en los hechos, de la igualdad entre mujeres y hombres. Es evidente que este par de conceptos que han aparecido en el panorama del debate, está estrechamente vinculado a los criterios de igualdad de derecho (o de jure) e igualdad de hecho (o de facto). Sin embargo ni uno ni otro par conceptual sobran en la construcción intelectual de la doctrina.

Cuando aparece este tipo de aporte que crea o recrea conceptos que tienen raíces anteriores en postulaciones previas, lo importante es determinar lo nuevo y positivo que encierran. En este caso, interesa saber y aprovechar que el concepto de igualdad sustantiva ha sido objeto de más amplias elaboraciones a partir de los supuestos y bases de la doctrina de los derechos humanos, que no se alejan, por otra parte, de lo que venimos planteando sino que ilumina otros aspectos a considerar en la igualdad.

Estas nuevas conceptuaciones hay que verlas no como fuentes de confusión, por su abundamiento, sino como esfuerzos que hacen las y los teóricos por crear vías que permitan la operacionalización jurídico administrativa, la puesta en acción y la expresión en hechos concretos, del principio superior de la igualdad. Es precisamente la elaboración amplia y profunda de las implicaciones que suponen la igualdad formal y la igualdad sustantiva, el hilo que ha conducido la aparición de otros conceptos que de alguna manera apoyan esa operacionalización y efectuación.

Para comprender la necesidad y riqueza de este proceso sólo hay que recordar lo que hemos dicho en el capítulo anterior sobre la definición de las políticas públicas. Para llevar un principio ético y político como el de igualdad a las realidades concretas en las que las personas son objeto de discriminaciones y reinan las desigualdades consagradas social, cultural, política y económicamente, hay que crear instrumentos que traduzcan el principio a normas, mandatos y acciones, comprensibles, factibles y

31 Aun existe una Constitución latinoamericana y caribeña que emplea este giro para sostener el principio constitucional de igualdad.
32 Rodríguez, Marcela: Igualdad, Democracia y Acciones Positivas. En Facio, Alda y Fries, Lorena Editoras: Género y Derecho. LOM Ediciones/La Morada. Santiago de Chile. 1999

aplicables en la gestión administrativa del Estado. Esto es lo que ha enriquecido progresivamente el panorama de la terminología que gira alrededor de la igualdad, sobre todo en políticas públicas.

En este orden de ideas, hay que decir que de los numerosos conceptos que afloran son de particular relevancia los conceptos de "igualdad de oportunidades", "igualdad de resultados" e "igualdad de trato".

a) La igualdad de oportunidades:

Este concepto alcanzó una enorme popularidad a partir de los finales de los años 80 y durante la última década del siglo pasado. Parecía que con la igualdad de oportunidades, que, como señalamos anteriormente ya Rawls había enunciado, se tenían completas las claves para aterrizar el principio de igualdad que aún se veía como una abstracción de compleja y difícil concreción en los hechos y en todos los planos. Las estadísticas que revelaban las "brechas de género", enormes en algunos casos, eran prueba fehaciente de la pervivencia de las discriminaciones y de los rezagos en el logro de la igualdad real, de hecho, de facto o sustantiva[33]**.** La igualdad de oportunidades se formuló como el criterio que parecía más completo. Pero muy pronto el debate encontró que no bastaba la igualdad de oportunidades y aparecieron y continúan apareciendo otros conceptos y criterios.

El concepto de igualdad de oportunidades fue contrastado con el de igualdad de resultados. Resultaba evidente que la igualdad de oportunidades no garantizaba la igualdad de resultados. La igualdad de oportunidades resulta hoy por hoy un concepto incompleto para garantizar la igualdad sustantiva, pues sólo supone la equiparación de las condiciones de partida, para que cada persona tenga la opción o posibilidad de acceder por si mismo/a a la garantía de los derechos que establece la ley. La igualdad de oportunidades es principalmente igualdad en el acceso al inicio del proceso que supone el pleno ejercicio del derecho o la garantía. Se podría decir que hay igualdad de oportunidades para que todas y todos tengan acceso a la educación media, porque hay suficientes cupos, locales y docentes y el acceso es libre y gratuito. Sin embargo, ello no garantiza que todas o todos quienes deseen o aspiren cursar la educación media puedan culminarla. Esto indica que en el trayecto que supone lograr el pleno ejercicio del derecho se hacen presentes las diferencias que suponen para algunos o algunas reales desventajas para gozar plenamente del derecho. Estas desventajas, pueden referirse a condiciones materiales, objetivas, de desventaja o también pueden estar asociadas o derivarse de creaciones sociales asociadas a las valoraciones jerárquicas que se asignan a las diferencias de género, edad, condición física, origen étnico, etc.

Tales desventajas para el logro de la igualdad en el disfrute de los derechos, exigen que las personas en desventaja reciban el trato que pueda garantizarles el ejercicio de derechos igual al resto que no presenta las desventajas. Así surge el concepto de igualdad de trato que ya aparece explícitamente en las políticas públicas de varias sociedades.

b) La Igualdad de Trato:

La igualdad de trato es sintéticamente trato equivalente considerando las diferencias y desigualdades. Se puede definir específicamente como la equivalencia (la igual valoración) que se concede u otorga a las características diferenciales de las personas, en la asignación, dotación, distribución y otorgamiento de medios o beneficios dirigidos destinados a favorecer o facilitar el ejercicio de los derechos de las mujeres y los hombres, aun cuando sus aspiraciones, necesidades e intereses sean diferentes. Es comúnmente definida como la ausencia de discriminación basada en la presencia de alguna de las características que pueden dar lugar a desventajas en el ejercicio de los derechos. Esto es la igualdad de trato, que aparentemente encierra una paradoja. Recibir igual-

33 En coherencia con la argumentación precedente empleamos estos cuatro términos como cercanos y prácticamente equivalentes, respetando lo que cada uno significó en el momento de su aparición como está reseñado en el texto y en conocimiento de los enriquecimientos que cada uno de ellos ha aportado.

dad de trato se refiere a que las diferencias desventajosas sean consideradas en su justo peso, sean solventadas con trato diferencial hacia esos grupos o personas, para que éstas lleguen a los mismos resultados, en términos de ejercer el derecho en forma igualitaria. Y es así como la igualdad de trato admite trato diferencial, de acuerdo con las desventajas para desactivarlas. Las medidas de acción positiva, o medidas afirmativas o la discriminación inversa son los instrumentos que permiten instrumentar el trato diferencial, ya que son las que permiten eliminar las desventajas.

c) La igualdad de resultados:

El tema de la igualdad de trato y el de la igualdad de resultados, sigue siendo objeto de un cruento debate que traspasa los límites de lo puramente académico y se instala en las arenas políticas. El concepto de igualdad de resultados es objeto de diversas interpretaciones que intentan descalificar su validez, desde posiciones muy conservadoras. En este sentido se critica la igualdad de resultados con argumentos que en nuestro criterio son bastante inconsistentes ya que, al término "resultado" se asignan, de manera volátil, significados que vulneran la posibilidad política de la igualdad como principio ético rector de la convivencia democrática, tal como podemos entenderla a partir de la doctrina de los derechos humanos. Es evidente que la igualdad de resultados no pretende que los resultados sean entendidos como productos finales idénticos u homogéneos, derivados del ejercicio de los derechos, sea que se les considere como resultados individuales o aun de grupos.

En el caso del acceso a la educación media, la igualdad de resultados pasa porque las personas tengan la libre opción de elegir hacer la educación media (igualdad de oportunidades); y si lo han decidido, la igualdad de resultados lo que busca es que quienes entraron en ella tengan aseguradas por igual las condiciones que le permitan hacer el proceso en forma completa, desactivadas las desventajas (igualdad de trato). Es altamente probable que las y los que la culminen, puedan haber obtenido calificaciones diversas porque es igualmente probable que los talentos sean diferentes para determinadas asignaturas y las dedicaciones y empeños vinculados a las motivaciones personales también puedan haber sido diferentes o que hayan intervenido otros factores derivados de circunstancias personales, de decisiones autónomas que escapan a controles sin imponer límites en la libertad individual. La igualdad de resultados se refiere a que todas y todos por igual tienen asegurado y garantizado el ejercicio del derecho de que se trate.

La igualdad de resultados deriva su sentido de la interpretación del Artículo 1 de la Convención CEDAW, el cual señala claramente:

> A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión a restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. (Subrayado nuestro)

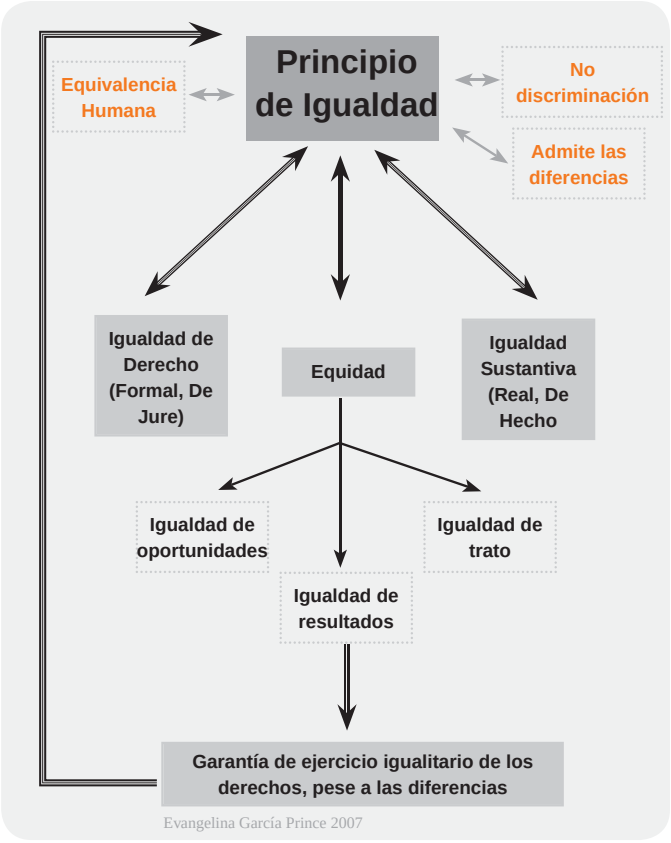
En nuestro criterio en este texto está muy claramente expresada la clave de la igualdad por resultados, pues el resultado que persigue la igualdad es que las personas puedan gozar y ejercer sus derechos, para lo cual es necesario eliminar cualquier distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que puedan anular el goce y ejercicio de esos derechos. El resultado igualitario está en la posibilidad del goce y ejercicio de los derechos y no en los productos o circunstancias personales específicos de los actos individuales.

Este concepto se comprende mejor cuando se tiene claro un factor muy importante en la definición general de la igualdad que le da doble valencia, porque implica, no sólo derechos individuales sino derechos colectivos. Es desde esta dimensión desde donde se plantea, con justa razón, la igualdad de oportunidades, de trato y de resultados, especialmente en relación con estos últimos. Por otra parte, la igualdad de resultados es un concepto que hay que entender en el contexto de la justicia distributi-

va, que busca a través de las políticas públicas, que en la sociedad las personas logren niveles equivalentes en el goce de ciertos bienes y situaciones claves para la supervivencia y el desarrollo humano: salud, esperanza de vida, educación, bienestar material y espiritual y otras variables de este tipo, sin restringir la responsabilidad, la iniciativa y libertad individuales. El **único resultado uniforme que busca la igualdad de resultados es que todas y todos puedan ejercer sus derechos sin discriminaciones y con oportunidades y trato que favorezca tal ejercicio**. Resulta evidente entonces la estrecha conexión e interdependencia que hay entre estos tres conceptos: igualdad de oportunidades, igualdad de trato e igualdad de resultados. En la intención de facilitar la comprensión de la articulación existente entre todas las dimensiones conceptuales que implica el desarrollo teórico del principio de igualdad, ofrecemos el gráfico a continuación, como un apoyo que sin duda, no puede reflejar la totalidad de imbricaciones que cada uno de estos conceptos posee respecto de los otros.

No podemos concluir esta apretada síntesis acerca del debate conceptual sobre la igualdad sin señalar que son ya muy numerosos los conceptos que han venido emergiendo alrededor de estos núcleos comprensivos. De ellos algunos mencionaremos y otros desarrollaremos en la siguiente sección en su articulación explícita a las políticas de igualdad

Figura 10. **SINTESIS FINAL DEL DESARROLLO CONCEPTUAL DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD II**



5. Políticas de Igualdad y mainstreaming de género

5.1. Algunas ideas introductorias

Las políticas de igualdad surgen y se desarrollan dentro de los contextos políticos de aquellos Estados con vocación social y han sido instrumentos de avanzada en el Estado del Bienestar. Representan las respuestas claves a las desigualdades, y en el caso de las desigualdades de género, se constituyen en instrumentos insustituibles para el logro de la igualdad sustantiva o de hecho. La necesidad de la existencia de políticas de igualdad ha sido demostrada ampliamente por la coincidencia de los diagnósticos que han puesto en evidencia que aun en los casos donde las políticas sociales y económicas tienen carácter universal y distributivo o redistributivo de los recursos que se asignan, las discriminaciones de género no desaparecen. Las políticas de igualdad han representado un avance significativo frente a las anteriores tradiciones de políticas públicas que eran políticas "ciegas al género" o "neutrales al género".

La evolución de las políticas de igualdad ha estado marcada por algunas etapas significativas que han coincidido con el desarrollo mismo del principio de igualdad. Mientras el tema de la igualdad estuvo centrado principalmente en su dimensión formal, en lo jurídico, los esfuerzos de políticas estuvieron dirigidos principalmente a la eliminación de las discriminaciones legales. Esta etapa tuvo el valor histórico de haber colocado el tema de las desigualdades de género en la agenda pública. Progresivamente, a medida que era evidente el carácter incompleto de la igualdad formal, las demandas para que ésta se concretara en la realidad, movilizó un cambio sustantivo en el paradigma del proceso mismo de las políticas de igualdad, desde la creación de los diagnósticos de las desigualdades, la conformación y definición de los problemas y su colocación en la agenda pública, hasta su sanción como políticas gubernamentales propiamente dichas.

En esta evolución de las políticas de igualdad, desde aquella etapa de la eliminación de la discriminación en las leyes se ha pasado por fases que buscan acercar las decisiones del Estado a las realidades donde la discriminación contra las mujeres opera concretamente. Un primer enfoque en este tipo de iniciativas se centró en la ampliación de beneficios sociales y económicos a las mujeres en las áreas donde la discriminación aparecía con signos más alarmantes. Luego aparecieron las políticas de igualdad de oportunidades, que aún están en evolución, hasta que hemos arribado a las políticas de igualdad género sensitivas o género inclusivas, las políticas género inclusivas y el mainstreaming de género o gender mainstreaming, del cual nos ocuparemos especialmente dada su importante complejidad. Hay que recordar lo que hemos señalado en párrafos anteriores respecto al enriquecimiento terminológico que han generado los desarrolladores en esta materia, en la que aparecen términos a granel, muchos de los cuales son equivalentes, algunos tienen diferencias de matices y otros están bien diferenciaos. Muchas veces no es posible definir los límites estrictos entre uno y otro, sobre todo por la libertad inevitable que prevalece en la acción de las y los autores.

5.2. Las políticas género sensitivas o género inclusivas

Han sido producto del salto cualitativo más importante que se ha registrado en el avance de las políticas de igualdad impelido por la aparición y adopción del en-

foque de género en la visibilización e interpretación de las desigualdades de mujeres y hombres. De las dimensiones teóricas más importantes que actualmente exigen las políticas de igualdad, el enfoque de género es la más pertinente, tanto que ha dado bases a la sistematización de la estrategia política y teórico metodológica por excelencia que mejores resultados puede arrojar en el plano de la igualdad: el *gender mainstreaming* o género en el mainstream o mainstreaming de género, como también se le denomina, cuyo propósito general es hacer de las políticas públicas en general, políticas de igualdad con efecto efectivamente transformador en las relaciones de género.

Desde el aparecimiento de la nueva concepción histórico cultural del concepto de género, hasta hoy, el desarrollo de este punto de vista ha crecido exponencialmente y su trato resulta inseparable de cualquier consideración dirigida a las políticas de igualdad. Tanta ha sido su influencia que en algunos casos hay quienes hablan simplemente de **"políticas de género"**, dando por sentado que si son políticas de género son políticas que buscan la igualdad, en lo cual tienen razón, aunque preferimos mantener la expresión "políticas de igualdad", pese a que sabemos que la adopción del enfoque de género en las políticas públicas no encierra, a veces completamente, esa intención. De los numerosos aportes que el enfoque o perspectiva de género ha proporcionado al tema que nos ocupa, resulta sustantiva la comprensión del carácter histórico de las relaciones entre los géneros como relaciones jerárquicas, asimétricas, de poder. En la actualidad, estamos ante un complejo panorama que nos ofrece un amplio repertorio conceptual, terminológico, metodológico y técnico creciente, en lo que a la aplicación del enfoque de género a las políticas públicas se refiere, tanto en los ámbitos nacionales como de los organismos internacionales de cooperación.

La aplicación de la perspectiva de género en las políticas públicas que persiguen el logro de la igualdad exige una postura crítica de las realidades que tocan o expresan la situación y posición de las mujeres y los hombres, en el propósito de descubrir si tales condiciones están determinadas por pertenecer a uno u otro sexo. En una palabra se trata del develamiento de la existencia abierta o invisibilizada o naturalizada de la jerarquía y las relaciones de poder entre los géneros. Desde esta óptica género sensitiva, las políticas de igualdad han llegado a convertirse en los instrumentos destinados a romper la jerarquía de poder que domina en todos los órdenes las relaciones entre mujeres y hombres. Buscan transformar el orden de género signado por la supremacía masculina, polivalente y multidimensional, para lograr, en un horizonte que aún no vemos cercano, pero tampoco imposible, la simetría fundamentada en la equivalencia humana de ambos géneros que sustenta la igualdad de los derechos que comporta tal equivalencia.

Los términos "políticas género sensitivas" y "políticas género inclusivas" se han venido empleando indistintamente, en la reflexión especializada. Son expresiones que han aparecido a consecuencia del amplio desarrollo a que ha dado lugar la difusión y elaboración permanente del enfoque de género. Por otra parte, ambas se popularizaron en el idioma inglés en reflexiones sobre el tema, sobre todo a partir de a Conferencia de Beijing. Términos diversos como *gender sensitive, gender inclusive, gender based, gender responsive, gender blind, en-gendering, gendered* se trasladan al español como elementos que van construyendo nuevas dimensiones teóricas para el análisis de las políticas de igualdad basadas en el enfoque de género. Algunas y algunos autores prefieren el término "género sensitivo", que aparece oficialmente en los documentos que sobre el tema se producen en la Unión Europea, por ejemplo. Para algunos y algunas especialistas de África y Asia, con mayor frecuencia que para las o los europeos, el término género inclusivo parece ser más popular. Las políticas género sensitivas fueron calificadas a partir de la condición de "género sensitividad", entendida como la habilidad para percibir

las diferencias de género y los *"issues"* de género que expresan desigualdades, con el propósito de incorporarlos en estrategias y acciones.

A partir de esta comprensión las políticas género sensitivas o género inclusivas se definen como políticas cuyo propósito –como todas las políticas de igualdad- es promover y alcanzar la igualdad de género, basando su diseño y ejecución en la consideración en las características y experiencias diversas y diferenciales de ambos géneros, con especial atención a las desigualdades. En este aspecto las raíces de las políticas género sensitivas y género inclusivas están, sin duda, en los primeros acercamientos que planteó Carolina Moser cuando asomó las diferencias entre políticas "Mujeres en el Desarrollo", (MED) y políticas "Género en el desarrollo", (GED), que quizás convenga recordar y que estuvieron basadas en la atención a las necesidades prácticas y estratégicas de género que había planteado originalmente en su momento Maxine Moulinex. Desde las primeras definiciones de los años 90, el enfoque de Género en el desarrollo, se definía centrado en las relaciones desiguales entre hombres y mujeres para transformarlas, fijando su atención las relaciones de poder (ricos y pobres/mujeres y hombres), que impedían el desarrollo "equitativo" y la plena participación de las mujeres. Buscaba empoderar *(empowerment)* a las mujeres y transformar las relaciones desiguales entre hombres y mujeres, para lograr un desarrollo equitativo y sostenible, en el cual los hombres y las mujeres compartan el poder y la toma de decisiones. Las intervenciones consideraban las necesidades prácticas de corto plazo que pudiesen mejorar su condición, pero también consideraba los intereses de largo plazo de hombres y mujeres.

A partir de estas primeras definiciones evolucionaron las políticas de igualdad basadas en el enfoque de género hasta el punto de que cuando hoy en día actualmente se habla de "políticas de igualdad", se supone que estas incluyen la aplicación del enfoque de género. Los conceptos de políticas género sensitivas o género inclusivas han cobrado aceptación internacional como políticas que van tras el propósito de la igualdad en marcos de desarrollo democrático y sostenible.

Sin embargo no está de más recordar lo que hemos señalado en páginas precedentes: muchas de las realidades regionales, mantienen la heterogeneidad de las iniciativas de políticas, que llevan a hacer coincidir en las gestiones del Estado iniciativas y decisiones que pueden o no responder al enfoque de género, pese a que oficialmente todas sean consideradas como políticas de igualdad.

5.3. Una nueva denominación en el panorama: políticas género transformativas

Esta es una nueva denominación que no representa más que un matiz de las anteriormente descritas y que en mi criterio es un matiz político. Algunos diagnósticos sobre el impacto de las políticas de igualdad que se vienen realizando en algunos países, han venido arrojando luces sobre el carácter incompleto de los efectos esperados en la transformación de las relaciones de poder entre los géneros, pese a que las políticas que se han puesto en marcha se han diseñado con arreglo a lo que hasta el momento la teoría y la doctrina plantea respecto al enfoque de género, para hacerlas género sensitivas o género inclusivas. Ello está dando lugar a que se insista en el aspecto transformador de las políticas y su ejecución en "*issues*" de género muy críticos respecto a las relaciones de poder. Ello nos lleva a proponer una nueva denominación para las políticas alineadas al enfoque de género: políticas genero transformativas, para enfatizar ese propósito y que no queden solo en la transformación de algunos tipos de necesidades e intereses diferenciales, sino que tengan el alcance global que se desea en el cambio social verdadero.

Esta idea esta inspirada en el hecho de que hace dos años[34] la Comisión Europea realizó una amplia investigación comparativa entre varios países de la Unión Europea (Bélgica, Francia, Grecia, Irlanda, Lituania, Es

34 European Comisión, EU Research on Social Sciences and Humanities: Gender– sensitive and women friendly public policies: a comparative analysis of their progress and impact. EQUAPOL.State of the art Report. 2003

paña, Suecia y el Reino Unido) para determinar el "Estado del Arte de las políticas de Igualdad y del *gender mainstreaming* en aquella región donde aparece un alto nivel de coincidencia entre los mandatos de la Comunidad Europea y las políticas nacionales y donde los avances se hacen ostensibles en algunos planos y menos en otros. Sin embargo el informe concluyó que el *mainstreaming* es "un trabajo en proceso" que aun no alcanza sus metas teóricamente definidas y políticamente acordadas y donde hay muchas variantes conceptuales y prácticas de un país a otro, aparte del carácter relativamente reciente de esta iniciativa y los numerosos cambios que supone. Lo que nos interesa destacar de este importante y actualizado trabajo es que la forma en la cual se concibe el *gender mainstreaming* tiene mucho que ver con sus resultados e impactos. Pareciera según dicho informe que si se le trata como ocurre en algunos casos como un proceso de naturaleza "más o menos" técnica, sus impactos en los núcleos de las desigualdades políticas no se traducen en reales cambios; cosa que si parece posible cuando se maneja su dimensión política. El poder transformativo del *gender mainstreaming* depende de sus alcances de la visión estratégica y holística con la cual se diseñe en su ejecución estratégica y por tanto progresiva.

La meta está planteada a futuro en llegar a políticas verdaderamente género transformativas o género trasformacionales que representan la realización plena y efectiva del *mainstreaming* de género. Si el *mainstreaming* de género en las políticas públicas representa una completa y real inserción de la perspectiva de género en las políticas públicas, en todas sus fases, (diseño, formulación, adopción y ejecución), y en todas ellas, habrá que admitir que todas las políticas públicas, cualquiera que sea el sector de que se trate, son políticas de igualdad y no reservar esta denominación a unas cuantas. Esto es lo que en futuro plantea el propósito de igualdad a través del *mainstreaming* de género, de cuyos aspectos más particulares nos ocuparemos posteriormente.

5.4. Definición e implicaciones de las políticas de igualdad

Desde la óptica anteriormente anotada, en nuestro criterio y en coherencia con lo que hemos señalado en sección precedente, definimos las políticas de igualdad de género como el conjunto de principios, normas y objetivos formulados explícitamente (a través de fórmulas legales y técnico administrativas) y sancionados por el Estado (autoridades públicas), dirigidas a la consecución de la igualdad de hecho y de derecho de mujeres y hombres. En las políticas de igualdad el eje de los derechos, es hoy por hoy la guía fundamental de su diseño e implementación, dentro del marco de todos los criterios que hemos desarrollado anteriormente:

- El principio de igualdad tiene como principio complementario, política y jurídicamente, al principio de no discriminación. Esto desde el entendido de que no basta la prohibición de la discriminación para dar por supuesto que se consagra la igualdad.
- La realización efectiva de la igualdad supone la admisión de las diferencias que generan desigualdades.
- No basta la igualdad de derechos o igualdad nominal o de Jure; la verdadera igualdad es la que se produce en los hechos, como efectuación real de la igualdad.
- La igualdad de hecho o igualdad sustantiva puede exigir como parte de las políticas, la aplicación de políticas de equidad mediante acciones afirmativas o medidas de acción positiva o medidas de discriminación inversa.
- La igualdad para ser efectiva debe ser claramente definida en sus alcances. Si la igualdad en las políticas sólo se concibe como igualdad de oportunidades, es decir, sólo como igualdad en el acceso, no garantiza la verdadera igualdad. Para que la igualdad sea efectiva debe incluir las previsio-

nes que garantizan simultáneamente igualdad de acceso, igualdad de trato e igualdad de resultados. Lo que quiere decir que la igualdad debe asegurar que todas y todos tienen acceso al proceso que puede conducir al disfrute o ejercicio de un derecho humano consagrado y contar efectivamente con los medios y recursos para alcanzar el fin contenido en el derecho en cuestión.

Un tratamiento adecuado del principio de igualdad y sus implicaciones en una sociedad orientada hacia valores androcéntricos inscritos en un orden jerárquico de relaciones de poder excluyentes entre mujeres y hombres, es esencial cuando se quieren tener políticas realmente género inclusivas, ya que a menudo, se observan numerosas interpretaciones erróneas que pueden dar lugar al fracaso de las iniciativas hacia la auténtica igualdad.

5.5. Las políticas de igualdad de género en el marco general de las políticas públicas

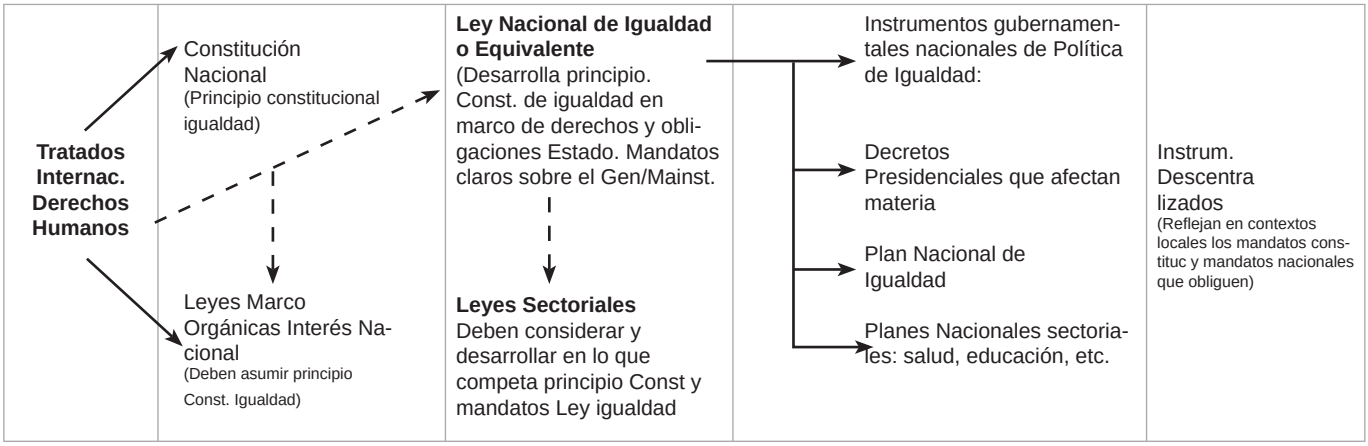
El funcionamiento eficiente de las políticas de igualdad de género esta condicionado por numerosos factores, algunos de carácter estructural vinculados a la forma en la que se configura el proceso que las produce, como ocurre, en general con la conformación de otras políticas públicas correspondientes a otros propósitos u objetivos. En términos generales, la evolución de las políticas de igualdad en todas las épocas, aparentemente se ha caracterizado en nuestra región por un proceso acumulativo de agregaciones sucesivas, donde la organicidad o coherencia lógica interna del sistema de políticas parece no haber estado presente. Este tipo de proceso de formación de políticas públicas en general es conocido como proceso "incrementalista", que durante mucho tiempo ha obedecido a una lógica de "colcha de retazos" o "patchwork" y que, debemos señalarlo, no es un hecho exclusivo de las políticas públicas de igualdad, ya que también está presente en otras dimensiones de la gestión pública: políticas de salud, de educación, de cultura, etc.

Sin embargo, en el campo de las políticas de igualdad tenemos la impresión de que pudiera estarse iniciando un cambio, que es necesario monitorear en los últimos y en los próximos años. Dicho cambio pareciera apuntar a una lógica que denominamos de "rompecabezas", porque si bien la figura final del mismo es conocida, el aparecimiento y articulación de las partes para que encajen coherentemente en el conjunto, va produciéndose progresivamente y a saltos, pero al menos el objetivo parece estar o debería estar claro. Esto supondría que las políticas fuesen articulándose hacia una meta bien definida y conocida, que evite los retrocesos y la inorganicidad que hemos conocido hasta el presente. En el caso de las políticas públicas de igualdad creemos que la imagen final del rompecabezas parece estarse aclarando en muchos países, cuando se define como la igualdad, en lugar de ser un propósito como los de los años 70 que se centraban en incorporar la mujer al desarrollo.

El mainstreaming de género exige la organicidad del desarrollo del principio de igualdad en las políticas públicas y ello supone que las políticas respondan en su progresiva configuración a una lógica interna que confluya de manera coherente al logro de la igualdad total, integral de derecho y de hecho. Para que una situación de organicidad tal pueda tener un adecuado punto de partida, resulta indispensable que en los países el principio de igualdad esté claramente expresado al más alto nivel, es decir, en la Constitución y responda coherentemente a las exigencias que claramente plantea el Artículo 2 de la Convención CEDAW que nos permitimos traer nuevamente a examen:

> Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:
> a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
> b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
> c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base;

Figura11. **HACIA UN MARCO COHERENTE DE POLÍTICAS DE IGUALDAD**



Tomado del documento „GÉNERO Y POL¸TICAS PÐBLICAS‰por Evangelina García Prince. Seminario „Un Modelo Democrático de País con Perspectiva de Género‰Foro por la Igualdad y Equidad de Genero y Fundación Federich Ebert. Caracas, septiembre 2002

de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;
d) Abstenerse de incurrir en todo acto a práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;
e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;
f) Adaptar todos las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;
g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

El contenido de este artículo es una excelente referencia para dar bases orgánicas a las políticas de igualdad que corresponden al marco jurídico y, por supuesto, a las políticas gubernamentales que estén basadas en la constitución y las leyes, dentro de un conjunto armónico y eficiente, siempre que haya coherencia en la lógica interna en ese conjunto de políticas que persiguen la igualdad. La coherencia está en gran medida condicionada por los contenidos conceptuales, principistas y doctrinarios que están en el contenido del diseño y formulación definitiva. Por eso, es de gran importancia para definir el carácter sistémico que puedan lograr las políticas de igualdad, que el principio de igualdad y/o el de no discriminación que aparezcan en la constitución sean suficientemente claros y completos para crear bases expeditas y comúnmente compartidas en sus significados en las legislaciones y políticas gubernamentales que deban desarrollar el principio constitucional. Si esto se cumple así, no es exagerado decir que todo el sistema de las políticas públicas se convierte en un sistema de políticas de igualdad gracias a la inserción del principio de igualdad en sus desarrollos y mandatos, lo cual concretaría el principio del mainstreaming de género.

Es por ello que la experiencia parece estar indicando la conveniencia de que las definiciones constitucionales de la igualdad abandonen las definiciones que convierten la cláusula de protección de la igualdad en una frase breve del estilo: “todos los ciudadanos son iguales”, aun diciendo que “son iguales ante la ley”. En nuestro criterio, resulta estratégico que ya desde la Constitución aparezcan estos otros principios y conceptos como: no discriminación, igualdad de derecho, igualdad sustantiva o igualdad de hecho, con sus respectivos significados y otros conceptos que puedan ser insertados. Un ejemplo de un esfuerzo en este sentido es el Artículo 21 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aun cuando no representa un modelo acabado, pero sí cercano a lo que deseamos expresar.

El párrafo “a”, el Artículo 2 de la CEDAW, contiene los elementos más importantes de una buena base para crear políticas orgánicas y sistémicas: “Consagrar, si

aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio". Sin embargo creemos que no basta con que el principio de igualdad esté en la Constitución, parece imperativa la existencia de leyes de igualdad, que por cierto en los últimos años han proliferado en América Latina y El Caribe y que deben constituir la matriz más explícita de los mandatos que habrán de alimentar conceptualmente y en términos de objetivos y mandatos, las políticas gubernamentales en la materia, así como los deberes e iniciativas de otros poderes públicos, si fuese pertinente.

El carácter estratégico de las leyes de igualdad (en algunos casos, América Latina y El Caribe están siendo llamadas, leyes de igualdad de oportunidades o leyes de igualdad y equidad, etc.), está determinado porque una ley de igualdad es un corpus jurídico con posibilidades de cartografiar el mapa de los derechos de las mujeres, de las exigencias para que se cumpla la igualdad que estará ampliamente definida en dicho instrumento, así como las obligaciones del Estado y de la sociedad en general.

Las fuentes principales de otras políticas estatales y de las políticas gubernamentales en lo que a mandatos referidos a la igualdad se refiere, son estos instrumentos jurídicos: la Constitución y la Ley de igualdad. En algunos países donde no existen leyes de igualdad los gobiernos asumen la tarea de definir sus propias bases conceptuales, doctrinarias, políticas e instrumentales mediante unos instrumentos gubernamentales que pueden ser conocidos como "Declaraciones" sobre la política de igualdad, en los cuales el gobierno define las posibilidades y límites de su acción en ese plano. Estas declaraciones que están apareciendo en la región aparecen desde varias matrices político administrativas. Han aparecido como Decretos desde la Presidencia o desde los organismos nacionales competentes en la materia: ministerios e institutos de la mujer, por ejemplo. No alcanzan el peso de una Ley y su mandato tiene la vigencia que el o los gobiernos quieran conferirle; por tanto, su carácter orientador puede ser precario, ya que su obligación para los poderes y organismos públicos afectados, puede tener la duración de un solo mandato administrativo. De más está decir que siendo el gender mainstreaming la estrategia idónea que apoya la universalidad del principio de igualdad en las políticas públicas, la ley de igualdad debería contener claramente expresado sus supuestos fundamentales.

La coherencia en las políticas de igualdad se incrementa cuando otras legislaciones sectoriales como la legislación de educación, la de salud, la de ambiente, la legislación electoral o de organización política, desarrollan coherentemente el principio de igualdad en concordancia con el principio constitucional o con la ley de igualdad si existe y esta es la base jurídica del gender mainstreaming. De ahí la importancia de que las leyes de igualdad, más que las propias Constituciones, establezcan clara e inequívocamente los principios, conceptos y términos que harán posible la coherencia. Por ejemplo: si la ley de igualdad va a establecer el sentido de lo que ha de entenderse por discriminación para desarrollar normativas al respecto en sus aspectos prescriptivos y en sus penalizaciones, debería dejar claro no sólo lo que es discriminación, que ya debería aparecer en la Constitución, sino lo que se entiende por discriminación directa e indirecta y establecer claramente cuando el trato diferencial no es discriminatorio, entre otros detalles. Igualmente con los principios conceptuales y operativos del género en el *mainstream.*

Por otra parte, están en franco ascenso los planes de igualdad como políticas gubernamentales por excelencia. En casi todos los países de la región que los han desarrollado, los planes de igualdad antecedieron a las leyes de igualdad; éstas son relativamente recientes. No es tampoco un hecho exclusivo de la región. En España, por ejemplo, los planes tienen mas de diez años y

la Ley acaba de ser sancionada en marzo de 2007. Esto es común en varias Autonomía de aquel país. Donde no hay una ley de igualdad o la Constitución no contiene el principio de igualdad o no es muy explícita o exigente, las o los planificadores establecen disposiciones de política en las estrategias y objetivos contenidos en el plan. A menudo muchos de los significados de lo que aparece en los planes de igualdad no son especificados y los sentidos se dan por sobreentendidos, con lo cual la política y su comprensión entre quienes tienen las responsabilidades de ejecución quedan a la deriva, sobre todo en países donde no hay un desarrollo aceptable de las tecnologías del análisis de política. Esta puede ser una de las variadas causas del proceso de **"evaporación de las políticas"**, que refiere los casos de aquellas que quedan como simples formulaciones que no se ejecutan, políticas que se enuncian formalmente y no se cumplen. Esta "evaporación" muchas veces es fuente de la ausencia de credibilidad de los organismos responsables y en general de la acción pública sobre el asunto.

No toda la terminología que se ha desarrollado alrededor de las políticas de igualdad y mucho menos del enfoque de género y del mainstreaming de género es de conocimiento y uso generalizado. Estas dificultades han llevado a algunas legislaciones y a algunos planes a incluir glosarios sobre los conceptos y términos claves, a fin de garantizar la comprensión homogénea y cabal del sentido de las políticas. Esto es importante porque a menudo se observan distorsiones y matices al principio de igualdad cuando se le traduce al plano de los derechos. Algunas de las distorsiones más frecuentes que hemos observado son:

a) Considerar la igualdad como identidad. Ser iguales no es ser idéntica o idéntico.

b) Considerar la igualdad como equidad. Ya hemos explicado en secciones precedentes los alcances de cada uno de estos principios; y es sumamente frecuente aun en los discursos que provienen de las instancias de prestigio más calificado, la confusión entre igualdad y equidad, mediante el empleo no acotado e indistinto de ambos conceptos.

c) Tampoco es uniformidad. No se trata de dar unidad a los comportamientos vinculados al ejercicio de los derechos.

d) La igualdad no es inclusión, aun cuando es una forma efectiva de combate a la exclusión.

e) No es tampoco imparcialidad, ya que no se trata de juzgar situaciones o comportamientos.

f) No es valoración neutral que realmente no existe y menos en contextos androcéntricos.

g) No es homogeneidad porque valora la diversidad.

h) Y, por supuesto, no es igualación al varón o igualación de las mujeres a los estándares masculinos.

En todo caso en las políticas de igualdad hay algunos criterios que no pueden ser obviados:

a) La igualdad es un derecho individual y también colectivo;

b) La Ley debe desarrollar las implicaciones concretas de la Igualdad constitucionalmente enunciada en todas las áreas del quehacer ciudadano, lo cual incluye la acción de los poderes públicos; y,

c) La Igualdad se refiere no sólo a cuestiones normativas sino también a cuestiones fácticas, es decir, a los hechos reales.

Desde otra perspectiva, las políticas de igualdad poseen fuentes amplias que podemos clasificar en dos tipos mayores: los compromisos internacionales suscritos por el Estado y los compromisos nacionales. Los compromisos internacionales representan todos aquellos mandatos del derecho internacional público que el Estado ha suscrito con el compromiso de cumplir y en este sentido son numerosos en lo que a mandatos sobre la igualdad de género se refiere. La agenda de estas reuniones es amplísima y las recomendaciones y compromisos de ejecución de políticas también. Entre ellos podemos citar, para la mayoría de los países de la región:

- Tratados internacionales de DDHH.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- Plataforma de Acción de la IVa. Conferencia de la Mujer. Beijing 1995.
- Conferencias de la Mujer CEPAL (Son diez hasta el momento).
- Conferencias mundiales: Ambiente, Derechos Humanos, Población, Cumbre Social, Urbana, etc.
- Cumbres Iberoamericanas de Presidentes y Jefes de Estado. VI sobre gobernabilidad democrática.
- Cumbres Interamericanas de Presidentes: Miami y Chile, tema 18.
- Acuerdos subregionales.
- Redes regional y sub-regionales de Organismos Gubernamentales de la Mujer.
- Acuerdos con la cooperación internacional, regional y bilateral.

Los compromisos nacionales que pueden ser fuentes directas de las agendas de temas para definir políticas de igualdad tienen que ver con:

- Constitución Nacional.
- Leyes marco, leyes orgánicas de alcance político, social y económico general.
- Leyes sectoriales.
- Agendas de la sociedad civil organizada.
- Diagnósticos.
- Ofertas Electorales o programáticas de los partidos en función de gobierno.
- Las comunidades epistémicas que giran en torno al tema.
- Entre otras.

Por otra parte hay que advertir que el criterio de priorización interna que debe prevalecer en las políticas de igualdad debería considerar que las disposiciones de mayor jerarquía político administrativa y jurídica proporcionan o deberían proporcionar los mandatos o sentidos básicos a desarrollar en los instrumentos de menos jerarquía, de acuerdo con el esquema que se inserta a mas adelante.

5.6.La función estratégica de las leyes de igualdad

Previo al aparecimiento de las leyes de igualdad como unidades jurídicas específicas, se han producido otras intervenciones legislativas que de alguna manera estuvieron vinculadas al propósito de igualdad o de eliminar las discriminaciones. Entre las más frecuentes, hemos registrado las siguientes[35]:

a) Reformas parciales a legislaciones específicas para eliminar los aspectos discriminatorios.

b) Creación de nuevas legislaciones específicas sobre áreas concretas donde existen situaciones de discriminación contra las mujeres y no hay previsiones normativas de ningún tipo, tal como es el caso de las leyes que combaten la violencia de género.

c) Reformas de leyes para que sus mandatos hagan más viables y explícitos los ordenamientos que deben orientar las políticas públicas hacia el logro de la Igualdad de facto.

d) Reformas legislativas para viabilizar y dar soporte legal a las acciones concretas de los poderes públicos a fin de que respondan a los mandatos constitucionales y legales de Igualdad.

e) Creación de leyes orientadas especial o principalmente a viabilizar la institucionalización del enfoque de género en las leyes y en las políticas.

Entre los hechos que dieron gran impulso a las leyes de igualdad está el que muchos de los planes de igualdad que se habían sancionado antes que las propias leyes carecían de fundamentos jurídicos suficientes para hacer posible su ejecución. Tanto los planes de igualdad como las leyes han sido instrumentos de política que han ido emergiendo en la región en ambientes donde no estaban dadas todas las condiciones para garantizar su adecuada formulación y su eficiencia. Muchos de los planes que

35 García Prince, Evangelina: Leyes y políticas públicas de Igualdad. Experiencias regionales y nacionales. Lecciones aprendidas. Ponencia. Encuentro académico de parlamentarias y parlamentarios, sobre la aplicación del principio de igualdad en materia de derechos humanos de las mujeres. Encuentro con mujeres de las organizaciones de la Sociedad Civil. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Programa de Derechos Humanos de las Mujeres. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Procuraduría Especial de la Mujer-Nicaragua. Managua, 24 y 25 de marzo 2004

hemos conocido han quedado en el papel, en gran medida por esa causa, pero igualmente por ausencia de otras factibilidades diferentes a la jurídica, entre las cuales conocemos las de naturaleza financiera y administrativa y por que representaban una inserción novedosa que no encontraba asidero en la cultura administrativa y de planificación reinante.

En este momento es necesario que haya claridad sobre el carácter estratégico de las leyes de igualdad. Decimos esto porque las leyes de igualdad se pueden convertir, si son eficientemente diseñadas, en:

a) el soporte formal de las propuestas de los planes y otras decisiones gubernamentales;

b) abarcadoras de la totalidad sistémica de todos los hechos que impiden o viabilizan la igualdad sustantiva;

c) la reserva de conceptos y criterios que valida las propuestas de los planes y otras políticas gubernamentales;

d) pueden contener los mandatos que orienten la coherencia de las decisiones y acciones que el Estado emprenda en la materia.

Los requisitos elementales de una planificación eficiente plantean, por una parte, que ésta sea estratégica, más en una materia como la de igualdad donde hay claras resistencias culturales en prácticamente todos los ámbitos que tocan con su formulación y ejecución. Por otra parte, les corresponde a las leyes de igualdad proporcionar las bases conceptuales, los criterios estratégicos fundamentales y los ámbitos de intervención y los objetivos generales para que los mandatos de igualdad puedan ser asumidos coherentemente en todos los sectores de la acción pública. Sin referencias legales, las políticas gubernamentales pueden ir construyendo desde los diversos sectores propuestas que podrían ser desarticuladas y hasta contradictorias. Por eso la ley de igualdad, bien formulada, estratégicamente diseñada, puede ser un factor de ordenamiento y coherencia para las sucesivas iniciativas públicas hacia la igualdad.

Esto es más cierto cuanto más cercanamente se observe cuál es la tendencia que van tomando las políticas de igualdad específicas, que tienen que ver con la atención a determinados derechos o a dar solución a problemas que van siendo develados. El tema de la violencia de género o de la violencia doméstica ha alcanzado un notable desarrollo que viene planteando internacionalmente una importante conmoción de los marcos jurídicos, especialmente civiles y penales. Pero, por otra parte, las legislaciones que están apareciendo revelan la necesidad de contar con criterios de base general para dar sustento al fundamento de esas leyes en la igualdad de derechos. Otro caso es el de la legislación sobre salud sexual y reproductiva, que está exigiendo normativas especiales y cuyo desarrollo exige tener claros fundamentos jurídicos que consagren la igualdad de derechos. También es el caso de la normativa o legislaciones vinculadas con la conciliación de la vida familiar, de las tareas del ámbito doméstico y las tareas u obligaciones vinculadas al trabajo remunerado o la actividad en espacios de la vida pública.

Y como estos ejemplos podríamos citar otros y siempre estaríamos haciendo señalamientos incompletos, porque estos temas afloran en los últimos tiempos y adquieren desarrollo y legitimidad con una rapidez inusitada, que es el producto de factores de diverso tipo: las luchas de las mujeres, los cambios en los paradigmas del desarrollo, nuevas concepciones sobre la justicia o la democracia. Un nuevo repertorio de derechos va apareciendo en relación con la igualdad: el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, los derechos sexuales y reproductivos, el derecho a una identidad de género no heterosexista, etc. Esta variedad confirma el carácter estratégico de las leyes de igualdad que son los instrumentos que proporcionan la base de la coherencia de las políticas públicas en la materia, cualquiera que sea su alcance.

En la región hay antecedentes en leyes de Igualdad o de Igualdad de Oportunidades como las de Costa Rica, Panamá, Venezuela, Honduras, Colombia, Perú, entre otros. Al margen de la calidad de las leyes existentes en la región, que han sido evaluadas por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en los casos

de Costa Rica, Panamá, Honduras y Venezuela[36], parece estar fortaleciéndose el criterio de que es necesario desarrollar una legislación que brinde criterios unificadores para la interpretación de disposiciones que están dispersas en los marcos legislativos de los Estados nacionales.[37]

Los imperativos de este crecimiento nos obligan a pensar en la necesidad de ir conformando el sistema de las políticas de igualdad en una óptica estratégica del "rompecabezas" o puzzle, como explicamos en secciones anteriores, e ir abandonando progresivamente la ya muy costosa e ineficiente "colcha de retazos" o *"patch work"*. La ley de igualdad puede darnos el perfil definitivo del rompe cabezas que queremos ir armando progresivamente.

5.7. Equidad en las políticas de igualdad

A través de la elaboración de los diversos temas de este documento hemos venido desarrollando una comprensión de la igualdad de género fundamentada en la idea de que supone que hombres y mujeres son seres humanamente equivalentes y que son libres para desarrollar sus habilidades personales y tomar decisiones sobre las opciones que le ofrece la vida sin las limitaciones impuestas por los roles y estereotipos de género y los prejuicios que consagran las diferencias como características inmutables que sustentan la jerarquía.

Esto plantea a las políticas de igualdad el imperativo de considerar, valorar y favorecer igualitaria y equivalentemente los diferentes comportamientos, intereses, aspiraciones y necesidades de hombres y mujeres, lo cual implica trato justo o equivalente de acuerdo con las respectivas necesidades de género: esto es equidad. Sin embargo es necesario tener presente que el trato equitativo o trato justo, a veces podrá ser igual o podrá ser diferente según las especificas necesidades de cada género. Trato igual es trato equivalente en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades.

Como dijimos anteriormente la raíz de esta concepción está en la obra de Rawls quien propuso su teoría de la Justicia como equidad, lo cual supone dar tratamiento preferencial a los más débiles para garantizar la igualdad de todos. De acuerdo con este criterio se admite la existencia de desigualdades sólo cuando éstas son para mejorar la situación de los y las menos favorecidos. Esta es la raíz de las medidas de acción positiva o acciones afirmativas, que representan opciones de enorme importancia dentro de las políticas de igualdad y sin las cuales resulta extremadamente difícil pensar en el logro de la igualdad real entre los géneros si no se recurre a ellas.

Como señala la experta europea Eliane Vogel-Polsky, las acciones positivas o afirmativas son un mecanismo para crear la igualdad sustantiva y representan un ataque frontal a la segregación vertical y horizontal, derivada de las relaciones de género inmunes a la normativa de la igualdad, en abstracto. Respecto a ellas hay un debate intenso, especialmente en el seno de la Comunidad Europea, que aún no llega a nuestra región donde todavía, en algunos países, estamos en la fase de legitimar e introducir sobre todo en el Sistema Judicial, la validez, legitimidad y pertinencia de las acciones positivas. En este debate, las dos posturas extremas son la del grupo, que consideramos conservador, que sostiene que las acciones positivas son normas que cancelan la igualdad formal por medios legales, pero de manera temporal y en forma potestativa. Contra este criterio, el pensamiento de más avanzada conceptúa que no pueden ser concebidas como "parches para soluciones momentáneas", como afirmó Vogel-Polsky en una conferencia que sobre el tema convocó el Instituto Vasco de la Mujer, Emakunde. Esto es así porque la igualdad de géneros es una finalidad colectiva y por tanto la acción positiva es una norma sustantiva. Por ello en nuestro criterio deberían estar contempladas en la Constitución, como ocurre con la venezolana, donde quizás por algunos hechos ocurridos, hubiese sido

36 Estas evaluaciones pueden conocerse entrando en la página web del IIDH: http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/

37 García Prince, Evangelina: Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres. http://www.ccla.org.pe/publicaciones/cuadernos-ntegracion/pdf/cuaderno19.pdf

importante haberle dado más amplitud a su significado para darle mayor eficiencia al mandato constitucional.

Son muchas las definiciones que pueden encontrarse en la literatura especializada y acercándonos a los elementos comunes a estas definiciones de la acción positiva podemos decir que son políticas que han florecido y muy características del Estado Social de Derecho. Tienen como función favorecer la realización de acciones o fines considerados como ventajosos para grupos o sectores que presentan desventajas y/o privaciones permanentes, mediante mecanismos de eliminación y/o corrección de las discriminaciones y desigualdades reales. Las acciones positivas potencian y aceleran el logro de la igualdad sustantiva, porque persiguen asegurarla, mediante acciones deliberadas.

Hay numerosos tipos y clasificaciones de las acciones afirmativas, cuya legitimación progresiva es indudable. Quizás de las que más se habla es de las llamadas "cuotas" por su importancia en los esfuerzos que se están haciendo en el logro de la igualdad política, especialmente en lo que se refiere al derecho a la elegibilidad.

Actualmente el debate sobre las acciones positivas, incluyendo las cuotas, toca diversas perspectivas, una de las más interesantes tiene que ver con la evaluación de sus resultados reales, que para algunas y algunos no parecen ser suficientemente satisfactorios, ya que mantienen intactos las causas estructurales de la desigualdad y muchas se aplican al margen de la continuidad poderosa de los procesos de conformación de las identidades de género donde están las raíces de la discriminación o no cuestionan la división sexual del trabajo. Las medidas positivas, no por ello pierden su valor, aun cuando no podamos pensar que vayan a revertir la situación estructural a breve plazo.

Sin embargo, entre los temas de más reciente aparición y cuya configuración conceptual aún no está acabada, pese al entusiasmo y fervor que viene despertando como elemento a integrarse explícitamente en las políticas publicas al más alto nivel, está la "paridad", que nació vinculada al tema de la "democracia paritaria", expresión creada por Claudette Apprill, antigua Secretaria del Comité para la igualdad entre las mujeres y los hombres, del Consejo de Europa, quien la propuso en 1989 a las expertas y expertos del Consejo de Europa, como una nueva hipótesis de trabajo para el combate a las desigualdades.

Su popularidad arrancó de la amplia mención que se hizo de ella en la Declaración de Atenas, de la primera Cumbre Europea "Mujeres en el poder", en Atenas el 3 de noviembre de 1992. Se proclamó la necesidad de alcanzar un reparto equilibrado de los poderes públicos y políticos entre mujeres y hombres reivindicando la igualdad de participación. Apprill defendió la paridad por encima de las cuotas por que según ella asimilan a las mujeres a los hombres. La paridad apareció tras el propósito de lograr cantidades iguales de mujeres y hombres en las posiciones de poder o de toma de decisiones. Posteriormente este sentido se ha ido modificando para enriquecerlo con otras demandas que tiene que ver no sólo con lo cuantitativo sino otras presencias equivalentes en poder como la que puede suponer una efectiva cogestión del poder con todas sus implicaciones. Este concepto está en el centro de un debate por demás interesante, que ahora recorre con criterios más firmes y pausados las implicaciones de lo que sería una sociedad paritaria, más allá de la estrategia cuantitativa en las oportunidades reales de acceso al poder político.

5.8. Por qué pueden llegar a fracasar o fallar las políticas de igualdad

Las causas de posibles fallas o fracasos en las políticas de igualdad pueden deberse a numerosos factores, que por ahora no podemos abordar extensamente. Algunos de ellos tienen una naturaleza técnica, entre los cuales hemos detectado algunas causas de carácter general, que dan lugar a muchas fallas que terminan por determinar el fraca-

so de las políticas de igualdad, entendiendo por tal fracaso su inaplicabilidad, el que queden como meras propuestas en el papel, el que el carácter confuso o incompleto de sus definiciones dé al traste con la unidad de criterios que debería prevalecer entre quienes las ejecuten y muchas otras situaciones que las invalidan y que han sido detectadas en países de esta y otras regiones:

a) Hay causas referidas al proceso de formulación, que pueden ser de naturaleza política, conceptual y técnica, principalmente, como, por ejemplo, la incompleta definición de conceptos claves en mandatos de alta jerarquía política que puede dar lugar a malas interpretaciones de otras políticas "aguas abajo".

b) Hay causas referidas a los instrumentos de expresión de la política porque no son adecuados a la jerarquía de los mandatos, principalmente, cuando, por ejemplo, un Plan de Igualdad pretende imponer obligaciones a una unidad de la administración mediante un mandato que correspondería a una ley y no a un plan.

c) Hay causas referidas a los contenidos que pueden ser incompletos, insuficientes, confusos, atrasados o muy adelantados para el contexto.

d) Causas referidas a la separación existente en las instancias responsables del proceso, lo cual si no es resuelto con un mandato de la propia política hará que ésta caiga en el vacío. Por ejemplo, cuando la política se hace a espaldas, sin acuerdo o negociación con las instancias responsables de la ejecución y no se crea formalmente la obligación correspondiente.

e) Causas referidas a las competencias de la ejecución que exige el mandato y cuya ausencia puede determinar la inaplicabilidad. Por ejemplo, cuando el mandato de ejecución afecta un ente u organismo que carece de las competencias legales, o técnicas, o financieras o de personal, etc., para la ejecución.

Las políticas de igualdad que conocemos encierran explícita o implícitamente no sólo un concepto de igualdad que es necesario desentrañar, sino un marco de referencia interpretativo político acerca del origen de las desigualdades y las estructuras que fundamentalmente sostiene esas desigualdades, lo cual se expresa generalmente en las orientaciones que asumen las políticas y las áreas con las cuales tocan en su esfuerzo transformador. En una investigación realizada sobre las políticas de igualdad en la Unión Europea[38], (Proyecto MAGEEQ/1995 a 2004) el interés estuvo centrado en la identificación la lógica interna, implícita o explícita, de los 'marcos interpretativos', centrando el énfasis en las re presentaciones que las y los actores políticos construyen y emplean respecto a la desigualdad de género y las soluciones que proponen al problema. Las autoras del trabajo que se cita advierten del carácter fundamental que juegan las instituciones y organizaciones en la constitución de la desigualdad de género. Para el modelo MAGEEQ, las tres estructuras principales y centrales de la desigualdad de género son la división del trabajo, la organización de la intimidad y la organización de la ciudadanía, advirtiendo que cada una de ellas encierra un conjunto de temas específicos que debería ser objeto de atención en la definición de las políticas. Con mucho tino se señala que:

> "Entre los criterios para elegir los temas dentro de cada estructura se encuentran, por un lado, la importancia o relevancia pública de los temas en cada país y, por otro, la riqueza del material, en particular por lo que se refiere al número de actores/as con diferentes puntos de vista que están implicados en los debates".

Estos criterios fueron importantes indicadores para determinar hacía donde se dirigía la interpretación de quienes tienen la responsabilidad de hacer políticas públicas de igualdad respecto a las causas fundamentales de las desigualdades y las formas de atacarlas. Esta referencia se convierte entre nosotros en un dato importante para

38 Bustelo, María y Lombardo, Emanuela: Mainstreaming de género y análisis de los diferentes "marcos Interpretativos" de las políticas de igualdad en Europa: el proyecto MAGEEQ. Departamento de Ciencia Política y Administración II. Fac. CC Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid. s/f

cartografiar los criterios que prevalecen en el sistema político respecto al mismo tema en nuestra región y el diagnóstico regional, que aún está por hacerse, debería poner en claro.

Por otra parte, la investigación de la Comisión Europea a la que hicimos referencia en secciones precedentes han puesto en claro que el destino y orientación del gender mainstreaming en la Comunidad Europea claramente ha estado influenciado en su éxito o en los la lentitud o dificultades que ha encontrado por:

a) la ideología del gobierno de turno;

b) el interés más general del sistema de las políticas públicas;

c) las tradiciones de los procesos de formulación de políticas al interior del tejido institucional;

d) el grado de descentralización que alcancen las políticas;

e) la fuerza e influencia de actores no gubernamentales;

f) la existencia de investigaciones y estudios sobre los asuntos vinculados que den soporte las decisiones;

g) el dar el mismo tratamiento a las discriminaciones de género que se ha dado a otras discriminaciones puede disminuir el posicionamiento de aquellas en la agenda pública;

h) y las inevitables barreras que derivan del dominio de la cultura patriarcal que prevalece en los organismos de la administración.

A manera de síntesis de lo dicho y para poner en gráfico las posibilidades que están dadas en nuestras realidades respecto a los diversos tipos de políticas públicas que interviene o tocan con las relaciones entre mujeres y hombres ofrecemos el siguiente cuadro sintético:

Cuadro 5. Abordajes en las políticas en las últimas décadas

Insensible y/o negativo al género Refuerza las desigualdades y estereotipos de género.	**Neutro al género** Usa estrategias inclusivas de mujeres y hombres en iguales proporciones, sin cambiar relaciones de género.
Sensible al género Usa estrategias que responden a necesidades diferenciadas de mujeres y hombres; principalmente prácticas, pese a que enuncian interés en las necesidades estratégicas. Facilita realización de tareas relacionadas con la definición de género. Puede llegar a contribuir a reforzar roles tradicionales de género.	**Género transformativas** Estrategias que desafían abiertamente las desigualdades de género. Promoción efectiva de la igualdad, equidad y empoderamiento de género. Énfasis en cambiar o eliminar roles y patrones de género que mantienen la desigualdad, o que violan o limitan el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, o tienen impacto negativo en su ejercicio o las mantienen en asimetría de poder. Penetran en los marcos estructurales que mantienen los valores, principio y patrones de la desigualdad.

6.El gender mainstreaming

6.1. Sobre las denominaciones

Ya en esta última parte tenemos suficientes avances conceptuales y comprensivos de lo que significa y propone el gender mainstreaming, pero hemos preferido abordar con suficiente espacio algunas particularidades de la estrategia de mainstreaming. Esta sección del marco teórico posee algunos soportes o antecedentes en las anteriores, que fue necesario desarrollar para facilitar la comprensión de asuntos claves como los de la igualdad y las políticas de igualdad, especialmente. Este tema extenso sólo se aborda en este documento para facilitar la comprensión de una decisión de política que tenga el mainstreaming como objetivo. De ninguna manera se trata de dar pautas o desarrollar los aspectos que definen el procedimiento mismo de instrumentar el *mainstreaming* de género.

Para comenzar hay que señalar que el *gender mainstreaming* no representa, hasta el momento, una propuesta acabada y que incluso la denominación suele ser objeto de discusión y planteamiento de denominaciones alternativas, tales como: "*mainstreaming* de género", "transversalización de género" o "transversalización del enfoque de género", o "enfoque integrado de género" o "adopción de criterios de género" e incluso hay quienes plantean "enfoque de género y empoderamiento", todas expresiones vinculadas a los procesos de políticas públicas. Finalmente algunas personas hemos desarrollado la denominación del proceso como "institucionalización del enfoque de género en políticas públicas". El análisis de las propuestas y contenidos que encierran estas diversas denominaciones revela grandes coincidencias y, al mismo tiempo, algunas divergencias que afortunadamente no parecen, por ahora, insalvables. Es posible que en los esfuerzos que se realizan en torno a este propósito, encontremos diversas denominaciones del proceso en los marcos institucionales de la región. Se trata de un proceso en marcha de reciente aparición.

El tema del *gender mainstreaming*, que fue la expresión originalmente empleada en el seno de las Naciones Unidas donde se planteó por primera vez, no encierra un producto sobre el cual se haya colocado el punto final. En realidad se ha ido enriqueciendo y planteándose a sí mismo nuevos desafíos conceptuales, metodológicos y técnicos, a medida que ha ido creciendo el aporte de las y los investigadores y teóricos sobre los problemas de la igualdad, la discriminación, las implicaciones de las diferencias y desigualdades de género, los nuevos paradigmas de la justicia y el desarrollo o la democracia y su inserción en las políticas públicas.

Algunas de las denominaciones precedentes, buscan acentuar un aspecto del proceso, porque quizás surgieron en un momento en el que el tema específico que desean destacar no era explícito entonces en las propuestas de gender *mainstreaming*. Tal es el caso, por ejemplo, de quienes hablan de un "enfoque de género y empoderamiento", por destacar este último aspecto, dando por supuesto que el tema del empoderamiento es un agregado al enfoque de género. Este punto de vista que nació en la Conferencia de Beijing en 1995, supone que el *gender mainstreaming* y el empoderamiento son dos estrategias para el logro de la igualdad, con lo cual se tomaron inicialmente como dimensiones separadas. Creemos que, si bien no daña el que se siga empleando de esa manera, es obvio que quienes lo emplean no han considerado que la aplicación del enfoque de género en políticas públicas a través de la estrategia que conocemos como *gender mainstreaming*, para ser completa y eficiente, es

indispensable que contenga una dimensión del empoderamiento, por la simple razón de que busca la igualdad de géneros y eso supone revertir la asimetría de poderes que encierran en su condición tradicional, lo cual es facilitar que las mujeres pasen de la posición des-poderada que supone la subordinación a una situación y posición de equipolencia que es consustancial con la verdadera igualdad.

Algo semejante ha ocurrido con quienes han trabajado en la perspectiva de la institucionalización del enfoque de género, que pasaron a la consideración de la necesidad de asegurar que el gender mainstreaming debía ser diseñado y ejecutado en una óptica que asumiera las características institucionales y organizacionales en todas sus partes, sobre la base del marco de análisis institucional desarrollado por Douglas North[39], a partir del cual, en su aplicación a los propósitos del gender mainstreaming, puede entenderse que las construcciones sociales, culturales y socio psicológicas que definen los masculino y lo femenino y todo lo que tiene que ver con las relaciones e interacciones humanas son moldeadas por esos marcos institucionales[40] .

Actualmente todas estas perspectivas que hace diez años se manifestaron como desarrollos relativamente autónomos en la teoría y en las metodologías, tienden a concurrir hacia cauces comunes que han ido fortaleciendo la coherencia del paradigma que hoy conocemos como gender mainstreaming.

6.2. Sobre la evolución conceptual

El análisis de las transformaciones que en su significado político han tenido las iniciativas dirigidas a la igualdad de las mujeres muestra que, pese a que la Primera Conferencia Internacional de la Mujer celebrada en México en 1975 tuvo como lema "Igualdad, Desarrollo y Paz", las orientaciones de política que se derivaron de esa Conferencias contenidas en el Primer Plan de Acción aprobado entonces, aceptaban tácitamente la idea de que la igualdad estaba vinculada a la igualación a los paradigmas masculinos. Tanto fue así que la gran estrategia de ese momento proponía la "incorporación de la mujer al desarrollo" para que disfrutase de ventajas sólo reservadas a los varones que sí estaban incorporados. No nos detendremos en las obvias críticas que pueden hacerse a esta propuesta excluyente y miope ante los esfuerzos de las mujeres; sólo diremos que fue hasta fines de los años 80 y principios de los 90 cuando se hizo plenamente evidente que las propuestas elaboradas en clave masculina no producían resultados eficientes y que las mujeres son una entidad humana con especificidades en condiciones de vida y posición social diferentes a las masculinas. Este cambio de perspectiva estuvo fundamentado en el desarrollo de las críticas feministas a los paradigmas de desarrollo, fundamentadas a su vez en la aparición y explosivo crecimiento y difusión de la perspectiva de género y las múltiples reflexiones y aplicaciones a los que dio lugar, desde su aparición a fines de los años 60, así como su creciente sistematización teórica.

Durante la Conferencia de Beijing el término mainstreaming aparece por primera vez en el Capítulo 2, párrafo 25, en el Marco Global de Referencia:

> "…Many Governments have enacted legislation to promote equality between women and men and have established national machineries to ensure the mainstreaming of gender perspectives in all spheres of society." (Subrayado nuestro)[41]

El término no aparece en la Declaración donde sólo hay una referencia a las políticas género sensitivas en el párrafo 19:

> 19. It is essential to design, implement and monitor, with the full participation of women, effective, efficient and mutually reinforcing gender-sensitive policies and programs, including development policies and programs, at all levels that will foster the empowerment and advancement of women;… (subrayado nuestro)

39 Douglas North ha desarrollado una importante y muy útil teoría sobre las instituciones que ha dado lugar a la corriente conocida como "Neo institucionalismo". Su punto de vista, muy sintéticamente, contiene un paradigma de los componentes de las instituciones que se circunscriben a tres esferas: las estructuras, las prácticas y los agentes. Cada una de estas esferas contiene a su vez diversos componentes. Este esquema resulta en nuestro criterio iluminador para entender las posibilidades y dificultades del cambio institucional, como el que puede suponer la adopción en las organizaciones del gender mainstreaming.

40 América Latina Genera ha trabajado de la mano de Natalia Navarro una propuesta conceptual y metodológica para el cambio organizacional llamado "Cambio Organizacional por equidad" que aborda precisamente este tema. Navarro, N: "Desigualdades de género en las organizaciones: proceso de cambio organizacional pro equidad" América Latina Genera, PNUD, 2007, disponible en http://www.americalatinagenera.org/biblioteca/detalle.php?IDPublicacion=477

41 Mantenemos el texto en el inglés original, ya que las traducciones oficiales al español, le dieron a este concepto diversos significados.

A lo largo de la Plataforma el término mainstreaming aparece con diversos significados en cerca de 20 párrafos, en los cuales los sentidos que se le asignaron fueron:

a) Se habla de "políticas de mainstreaming" que fue la expresión más comúnmente empleada en la Plataforma.

b) Se habla del mainstreaming como "dimensión de las políticas de desarrollo".

c) También se habla del mainstreaming como una "dimensión de una perspectiva de igualdad de géneros en las políticas de desarrollo".

d) Se habla de mainstreaming de "los derechos humanos".

e) Se habla igualmente de mainstreaming de una "dimensión de género".

Como observamos, en la Plataforma de Acción de Beijing el mainstreaming de género o gender mainstreaming fue tratado como una política a implementar, una dimensión de las políticas de desarrollo, como una dimensión vinculada a la igualdad de géneros o a la "dimensión de género". Creemos que estas primeras relativas inconsistencias, son fallas menores en comparación con el enorme impacto que desde entonces alcanzó la propuesta del gender mainstraming en la esfera de los esfuerzos vinculados a las políticas de igualdad.

Las traducciones al español de la Plataforma de Acción le dieron al término mainstreaming los siguientes significados principales: incorporación, integración inclusión de la perspectiva o el enfoque de género a las políticas y a los programas. Tenemos la impresión de que la Plataforma dejó en el ambiente elementos concretos que permitieron posteriormente construir las definiciones del gender mainstreaming con mayor solidez.

A partir de Beijing las definiciones han girado en torno a un núcleo básico de significados y condiciones indispensables en torno a los que hay elevado nivel de coincidencia en la actualidad.

6.3. Definiciones del gender mainstreaming

Tres de las definiciones clásicas que aparecieron posteriormente y que son casi referencia obligada en casi todas las reflexiones sobre el tema son las que aparecen en el cuadro 5.

Cuadro 6. Definiciones del Gender Mainstreaming

Definición del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (1997)	Definición del PNUD (2000)	Definición del Consejo de Europa (1998)
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".[42] "Mainstreaming a gender perspective is the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programmes, in all areas and at all levels. It is a strategy for making women's as well as men's concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality."	El género en el mainstream tiene como propósito integrar el interés en la igualdad de géneros en todas las políticas, programas, procedimientos administrativos y financieros y en el marco cultural de la institución u organización. … Más específicamente es una estrategia para asegurar que: 1) la igualdad de hombres y mujeres esté incluida en todas las fases menores o mayores del proceso de toma de decisiones de una organización, 2) y que el producto o resultado de las decisiones que se hayan tomado sea sistemáticamente monitoreado en lo que se refiere a su impacto en la igualdad de géneros. (…) Una iniciativa efectiva de género en el mainstream requiere la interacción compleja de numerosas habilidades y competencias usualmente coordinadas en un equipo de trabajo integrado para tal fin." [43]	Gender mainstreaming implica la reorganización, fortalecimiento, desarrollo y evaluación del proceso de las políticas públicas, a fin de que la perspectiva de la igualdad de género sea incorporada en todas las políticas, a todos los niveles y en todas sus fases, por los actores normalmente involucrados en su elaboración.

42 Reporte del Consejo Económico y Social 1997. A/52/3, 18 de septiembre 1997. Chapter IV: Mainstreaming the gender perspective into all policies and programs in the United Nations System. Documento en línea de la División para el Adelanto de la Mujer. ONU. Traducción libre de Evangelina García Prince.

43 UNDP: Gender and Development Program. Learning and Information Pack. NY. 2000. Documento en línea del programa. Versión libre de Evangelina García Prince.

En estas definiciones quedan claramente establecidos los siguientes supuestos, que hoy por hoy son ampliamente compartidos:

a) El *gender mainstreaming* es un proceso estratégico. Es una estrategia, no es un fin en sí mismo, el fin es la igualdad; con lo cual podemos entender que de cierta manera representa una opción, un instrumento estratégico para alcanzar la igualdad. De esta primera aproximación podemos deducir, elementalmente, que el empleo del *gender mainstreaming* exige el empleo de herramientas estratégicas. Esto que puede parecer una simpleza, no lo es de cara a algunas experiencias concretas observables en esfuerzos nacionales o locales de algunos países que se proponen, por ejemplo, planes de igualdad bajo la denominación de mainstreaming de género y para su diseño, sólo emplean herramientas normativas, donde no existen los diagnósticos estratégicos que habría que desarrollar para varias tareas y donde el plan mismo carece de esta condición.

b) El *gender mainstreaming* tiene como propósito el logro de la igualdad de mujeres y hombres, con lo cual hay un tácito reconocimiento de que la desigualdad es un problema público. Supone considerar la eliminación de las desigualdades de género y el establecimiento de la igualdad, como dimensión o referencia indispensable en todas las fases del proceso de políticas públicas (y aun en el caso de las políticas de las organizaciones privadas que promueven políticas de igualdad), así como en el orden institucional y organizacional que les da soporte, en su ejecución y evaluación. Este es el sentido del término en inglés *mainstreaming* que aproximadamente significa en español "la corriente principal" y cuyo significado en este caso, creemos que se aproxima a la idea de que el principio de igualdad impregne como referencia sustantiva las decisiones de política y su implementación y evaluación. Este último aspecto se torna vital dado el hecho de que, como ambas definiciones expresan, es de la mayor importancia monitorear los impactos diferenciales que las decisiones tienen en mujeres y hombres.

c) Su aplicación abarca todos los órdenes y niveles de la gestión institucional u organizacional: leyes y todo otro mandato de políticas, programas y proyectos en todas las áreas y niveles, sociales, políticos, culturales y económicos.

d) Debe ser asumido en todos los aspectos o fases operativas de la gestión o proceso de las políticas: diseño, implementación, monitoreo y evaluación.

e) Sus criterios metodológicos fundamentales son: **i)** integrar globalmente las experiencias, los intereses y las necesidades de las mujeres y los hombres en todas las iniciativas de cualquier tipo y alcance; **ii)** evaluar las implicaciones que tenga cualquier acción realizada en mujeres y hombres; **iii)** garantizar beneficio igual para hombres y mujeres.

f) Supone contar con el apoyo de un equipo calificado a cargo del la dirección, coordinación y apoyo a la ejecución de las tareas correspondientes.

Estos supuestos esenciales constituyen el corazón mismo del *gender mainstreaming* y alrededor de ellos se ha venido construyendo el conjunto de exigencias y operaciones que exige su real cumplimiento. Desde las primeras definiciones hasta los más recientes desarrollos que se han alcanzado en este tema, lo que se pone de manifiesto es que el logro de efectivas políticas, acciones e iniciativas dirigidas al logro de la igualdad exige que la estrategia que haga esto posible sea institucionalizada en todos los órdenes con responsabilidades en las acciones dirigidas a satisfacer necesidades de la población femenina y masculina. No se trata entonces de una acción o programa o estrategia singular, sino, como su nombre indica, una presencia integrada e integral en todas las decisiones y acciones de las organizaciones.

En los momentos posteriores a Beijing aparecieron varias críticas a la propuesta estratégica del gender mainstreaming, precisamente porque la institucionalización de su operatividad en manos de organizaciones públicas removió latentes desconfianzas y críticas del feminismo hacia la acción pública a favor de la igualdad. Se dijo que las luchas por la igualdad perderían vitalidad al caer en manos de "femócratas", en el mejor de los casos, y que las experiencias obtenidas hasta el momento ponían en duda la efectividad de esta estrategia. Muchas de las críticas adolecieron en nuestro criterio de consistencia y más parecieron impresiones que no planteaban alternativas. Con el correr de los años, quienes han sostenido la validez del gender mainstreaming han reconocido sus límites y posibilidades y lo cierto es que hasta el momento no se ha planteado una sustitución de la estrategia sino su enriquecimiento explícito. En este sentido, aparecen las exigencias más frecuentes que se hacen al proceso:

a) Una estrategia de cambio inducido.

Se refiere a que el gender mainstreaming se asuma como un proceso de cambio inducido que demanda una perspectiva estratégica capaz de considerar las dimensiones sociales globales que podrían o deberían caer bajo la influencia de este cambio; pero igualmente, las dimensiones institucionales de la organización que la pone en marcha y las implicaciones que en otros órdenes sociales como los de raza, edad, etnia, clase y otros deberían ser considerados conjuntamente, si fuese pertinente, así como los patrones identitarios dominantes que aparecen dentro del sistema global o sectorial de las relaciones de poder entre los géneros.

Esta perspectiva estratégica no puede conformarse con que la iniciativa del gender mainstreaming asegure su factibilidad real exclusivamente sobe la base de uno o dos elementos que la hagan posible, si otras factibilidades indispensables están ausentes. Esto significa que la estrategia -como cualquier otra estrategia- exige, para un cambio como el que supone, es decir liquidar las desigualdades de género, una perspectiva progresiva, de mediano o largo plazo (según sea el orden donde se promueve el cambio), donde se asuman las necesarias factibilidades políticas -que no dependen sólo de la existencia de voluntad política sino de los procesos de legitimación de las iniciativas- sino además, la factibilidad financiera (que cuente con los recursos que exige financieramente), la compleja factibilidad administrativa (que cuente con los procesos, practicas, instrumentos, personal, procedimientos) sobre todo en las realidades regionales, la factibilidad jurídica (los soportes jurídicos que le den legitimidad al proceso) y la factibilidad socio cultural (la aceptación negociada de la iniciativa frente a las resistencias socio culturales que se diagnostiquen) para evitar que la iniciativa se convierta en un anuncio de "guerra entre los sexos" como a menudo expresan quienes resisten desde sus actitudes de género este tipo de realizaciones.

b) Traspasar los límites internos de las instituciones.

Otro tipo de exigencia esta relacionada con el hecho de que si bien a fines de los años 90 ya se reconocía que había que considerar el gender mainstreaming como una experiencia de cambio institucional, con todas sus implicaciones, actualmente la dimensión del cambio que supone esta estrategia rebasa los límites internos de la estructura, prácticas y agentes de las instituciones –como diría North- y considera que la acción debe penetrar en los cambios externos que hay que promover, facilitar, agenciar o estimular para que los esfuerzos institucionales sean eficaces. Esto es trabajar estratégicamente con las condiciones del contexto externo donde pueden aparecer las oportunidades, pero también amenazas al propósito de igualdad y del *gender mainstreaming* como proceso.

Esto ha incorporado al gender mainstreaming la necesidad de trabajar explícitamente con propuestas y previsiones de empoderamiento y sensibilización fuera de los entes organizacionales, más bien dirigiendo sus acciones en este sentido hacia beneficiarias y beneficiarios, los socios o las socias en las alianzas, las comunidades y la

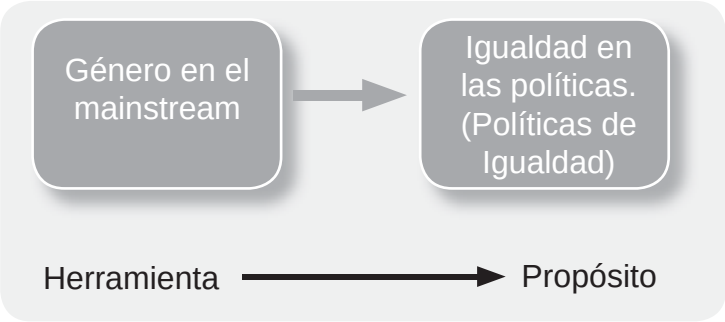
sociedad en general. Una de las críticas más fuertes que se han hecho últimamente al gender mainstreaming es que pese a todas sus previsiones y la pluralidad sectorial de las intervenciones, los estereotipos, paradigmas y culturas androcéntricas de género de la sociedad mantenían sin mayores modificaciones los núcleos más arcaicos de las relaciones de poder que definían las subjetividades e identidades femeninas y masculinas con lo cual la igualdad de hecho o igualdad sustantiva choca contra los muros poderosos de las identidades, desvirtuando el sentido de algunas intervenciones. Es por ello que las acciones de empoderamiento y de sensibilización resultan dimensión indispensable de las propuestas estratégicas.

c) Asumir el valor intrínseco del proceso tanto como el del objetivo. En otra perspectiva, se plantea que el proceso mismo del *gender mainstreaming* sea asumido como de tanta importancia como el producto de la igualdad que se persigue; por tanto, la decisión de avanzar sobre su implementación debe considerar todas las racionalidades, exigencias, recursos, resistencias, restricciones y posibilidades para hacer de este proceso un esfuerzo sostenido y sostenible. Por otra parte, el proceso debe responder a las características específicas del contexto donde se aplica. Cada situación exige rumbos estratégicos apropiados, ya que por muchas claridades que la teoría, la metodología, las técnicas y las experiencias nos hayan proporcionado respecto a maneras de instrumentar el *gender mainstreaming*, cada situación exige sus propias soluciones. Estas son condiciones para evitar la "evaporación" de la decisión de política correspondiente, es decir, como explicamos anteriormente, que las decisiones se queden en el papel, que no se ejecuten, que representen buenas intenciones llevadas a leyes, por ejemplo.

6.4. El mandato de de la estrategia de gender mainstreaming en el diseño de las políticas de igualdad.

A estas alturas de nuestras explicaciones conviene tener muy claro que el objetivo es la igualdad y que la estrategia para alcanzarla es el gender mainstreaming; éste, a su vez tiene en las políticas públicas las herramientas para hacer posible que la igualdad se alcance ya que el propósito como hemos dicho es insertar la perspectiva de género en las políticas y convertirlas de esta manera en políticas de igualdad.

Figura 12. **POLÍTICAS DE IGUALDAD Y GÉNERO EN EL MAINSTREAM**



Sobre la base de lo dicho anteriormente es necesario comprender que el mandato del gender mainstreaming debe contemplar tres características básicas que conviene recordar por su carácter fundamental. Se trata de un proceso **estratégico, sistémico y participativo.**

Figura 13. **PROCESO ESTRATÉGICO, SISTÉMICO Y PARTICIPATIVO**



Simultáneamente debe ser visto en su carácter multidimensional, ya que en todas sus fases pueden ser descubiertas las dimensiones: política, ideológica o doctrinaria, normativa, ética, conceptual, técnica y administrativa. Pero, por otra parte, el *gender mainstreaming* tendrá que progresivamente penetrar en la pluralidad de esferas de la realidad donde las desigualdades se hacen presentes y es necesario deslegitimarlas y transformarlas en relaciones de igualdad:

lo político, lo económico, lo social, lo cultural, lo material y lo simbólico, lo colectivo, lo interpersonal y en las subjetividades.

Desde esta amplia visión conviene tomar en cuenta que el diseño del mandato sobre gender mainstreaming tiene algunas exigencias básicas que hay que examinar y que en términos sintéticos son:

a) Las políticas de igualdad, sabemos que pueden ser variadas, pero aquella política donde ha de quedar consagrado el mandato de igualdad de género y la puesta en marcha del *gender mainstreaming* debe partir de una explícita evaluación de las desigualdades de género, como mínimo en las esferas más visibles, en sus alcances globales, nacionales o del área o sector de que se trate, bajo la responsabilidad de la institución u organización que decida avanzar sobre la política de igualdad.

b)Como afirmamos en una sección anterior, la expresión de la política debe darse en términos de la mayor claridad conceptual necesaria para que los principios que animan o definen la esencia del mandato, no dé lugar a dudas y conduzca las interpretaciones por vías coherentes y comúnmente compartidas. Esto es especialmente importante en la definición de la visión y los principios que contiene la política sobre el *gender mainstreaming* o la transversalidad de género como a menudo se le llama. No se trata de decir, por ejemplo, que el propósito es lograr una sociedad igualitaria, sin definir que se entiende por tal. Mucho menos enunciar que se adoptará el enfoque de género como estrategia para el logro de la igualdad, sin que haya una clarificación suficiente de lo que ello significa e implica.

c) La política debe expresar propósitos claros y objetivos o metas (según el caso y el tipo de política) que puedan ser evaluados o medidos. La adopción del *gender mainstreaming* en el organismo nacional a cargo de los procesos electorales debe expresar en la política respectiva, por ejemplo, si esa adopción alcanza sus productos normativos como puede ser la ley electoral; si es así, esta ley puede decir, por ejemplo, que consagra la paridad como principio del proceso a los cargos de elección popular y, en ese sentido, está obligada a definir el concepto de paridad. E incluso puede fijarse metas cuantitativas en disposiciones transitorias, si, por ejemplo, se trata de una ley donde se señale que la paridad se iniciará con tales cargos a una fecha y se extenderá a la totalidad de los cargos a determinada fecha.

d) La política que establezca el *gender mainstreaming,* sobre todo en casos complejos, debería expresar opciones estratégicas que podrían ser empleadas para potenciar los recursos que sea necesario emplear para lograr los objetivos. Por ejemplo, si la política contiene un mandato de capacitación técnica, puede señalarse que el instituto nacional a cargo de la capacitación de las administraciones públicas desarrollará los programas que hagan falta en acciones coordinadas con los despachos sectoriales. Esto supone la posibilidad de que los convenios operativos y alianzas fuesen pertinentes y factibles como estrategias dirigidas a optimizar los recursos.

e) Es importante que la política exprese con los mismos términos muy claros, los alcances sectoriales, institucionales, organizacionales que cubrirá el mandato y las aplicaciones que hayan sido enunciadas respecto al contexto para el cual se crea la política o para la organización de que se trate y en sus diversos componentes, secciones, ministerios o departamentos. Con arreglo a las disposiciones político administrativas que existan en el país (si se trata de una política nacional), hay que considerar los lineamientos que tendrán operatividad y mandato nacional y lo que pueda o deba ser descentralizado y el grado de autonomía que esto implicaría.

f) La política que contenga el mandato de gender mainstreaming debe contener lineamientos estratégicos sobre la creación de las capacidades de cualquier tipo (admi-

nistrativas, financieras, políticas) de las que se requiera disponer para la implementación del *gender mainstreaming*, así como orientaciones estratégicas básicas para la puesta en marcha. Esto es por demás importante ya que la estrategia misma de gender mainstreaming como instrumento para la política de igualdad, no puede ser implementada de inmediato y por ello exige que su puesta en marcha haya sido previamente diseñada a partir de los diagnósticos normativos y estratégicos que permitan tener claro el escenario con sus restricciones y posibilidades y con una evaluación de los impactos que las decisiones van a tener en la esfera política, social o económica o cultural para minimizar las resistencias y las posibilidades conflictivas.

g) La fuerza del mandato está en gran medida determinada por el señalamiento de quienes serán y donde estarán las responsabilidades concretas para su implementación monitoreo y evaluación.

h) El *gender mainsteaming* representa una estrategia de alcance amplio y plural cuya efectividad dependerá en gran medida de que esté presente en todas las instancias activas del gobierno y otros poderes públicos, lo cual exigirá liderazgo efectivo y adecuada coordinación.

Algunos elementos que la política debería considerar en el instrumento de su expresión son:

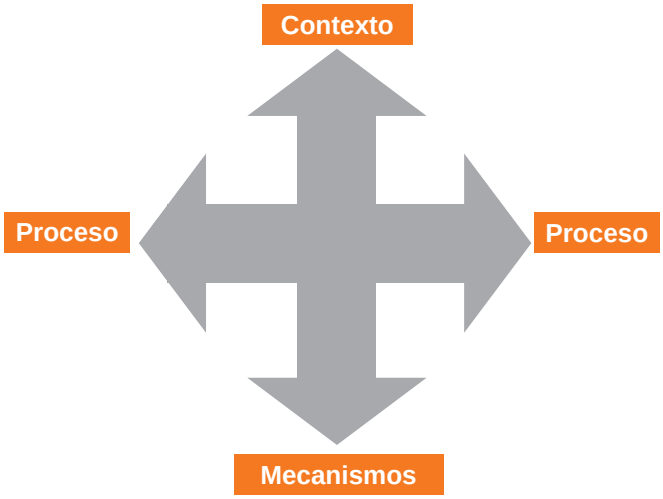
- El diseño de la estrategia y una parte considerable de su implementación deben ser procesos participativos.
- Es necesario integrar la perspectiva de género en los procesos de planificación y diseño de planes, programas, proyectos y presupuestos en todos los ministerios o secretarias o departamentos (en el caso de políticas nacionales), aun en casos en los que la estrategia general de gender mainstreaming en fases posteriores, sea diseñada para iniciarse con un *entry point*[44] determinado y que alcance desarrollo posterior en el resto de los organismos. Esta adopción debe darse en todas las fases del proceso de planificación y así debería estar indicado en el documento o instrumento de la política respectiva.
- Requiere el empleo de información desagregada por sexo en todos los análisis estadísticos.
- Es necesario considerar la sensibilización en materia de desigualdades de género y de sus implicaciones políticas, sociales, culturales y económicas y/o la capacitación teórica, metodológica y técnica que haga falta para el personal, en todos los niveles de la estructura organizacional, incluyendo muy sustantivamente las posiciones gerenciales, sobre todo en materias de análisis y planificación de género.
- Hay que contemplar el desarrollo de herramientas metodológicas y técnicas género sensitivas para todo el proceso de planificación e instrumentación de la política.
- Es necesario considerar la creación de los espacios y mecanismos normativos que hagan posible la coordinación de las acciones entre todos los grupos de interés o "stakeholders": gobierno y otros poderes públicos, sector privado, organizaciones de la sociedad civil, academia y otros. Esta idea se basa en la concepción de que el gender mainstreaming y el logro de la igualdad no es sólo responsabilidad del Estado y parte de la estrategia debe contener las acciones que sensibilicen a todos los sectores.
- Incrementar la presencia femenina en las posiciones de toma de decisiones es un factor que contribuye a viabilizar los cambios en muchos sentidos.
- Es imprescindible incorporar la dimensión del empoderamiento en forma explícita según haga falta a mujeres o a hombres.

44 La estrategia general del gender mainstreaming se diseña para el mediano o largo plazo; sin embargo su inicio puede ser pautado con una "estrategia de entrada" o entry strategy", que es parcial y que se inicia a su vez con un punto de entrada o "entry point"

6.5. Componentes básicos del gender mainstreaming

Cualquier iniciativa de *gender mainstreaming*, deberá tener en cuenta sus consideraciones estratégicas y sistémicas en cuatro componentes fundamentales: contexto, procesos, estructuras y mecanismos (ver figura 14).

Figura 14. **COMPONENTES BÁSICOS DEL GENDER MAINSTREAMING**



En estos cuatro componentes están inscritos los elementos fundamentales que definen las mejores posibilidades para la estrategia de *gender mainstreaming* o en su defecto, las fallas o retardos o la negación de su implementación. El contexto debe ser favorable, no sólo en términos de la factibilidad política sino en términos de las bases jurídicas o normativas adecuadas, el que haya mujeres involucradas en la toma de decisiones, un adecuado soporte financiero y activa participación de otras y otros actores sociales, así como un adecuado nivel de conciencia social sobre la incidencia problemática de las desigualdades de género en la situación general de la sociedad.

Los procesos, las estructuras y mecanismos se influyen mutuamente, por lo que su diseño e instrumentación deben estar adecuadamente coordinados y monitoreados. Los procesos suponen no sólo la adopción de los criterios de igualdad de género en los procesos de planificación, sino el diseño de un plan nacional de igualdad de género, todo ello soportado por la creación de las estructuras y mecanismos necesarios. Las estructuras se refieren a los órganos responsables de la estrategia que deben tener las condiciones básicas de ser desconcentradas en puntos focales, articulados al organismo que liderará el proceso, el cual deberá contar a su vez con un equipo con capacidades para conducir y gerenciar el proceso en red con los *stakeholders* públicos y privados. Finalmente los mecanismos que serán variados de acuerdo con el alcance que deba cubrir la estrategia pero que, en cualquier caso, deberán atender algunas exigencias fundamentales en cualquier estrategia de gender mainstreaming: a) análisis de género, b) producción y procesamiento de información, c) concientización y capacitación y d) seguimiento y evaluación.

A medida que han ido ampliándose las demandas de igualdad entre los géneros, de la misma manera las exigencias para dar respuesta eficiente en las políticas del *gender mainstreaming* han aumentado creando desafíos conceptuales, metodológicos y técnicos para todas y todos aquellos que tienen compromiso con la igualdad de géneros. Las experiencias de diversas realidades, que han comenzado a ser monitoreadas sistemáticamente, permitirán descartar las tácticas erradas y aprovechar las experiencias exitosas, para crear los particulares diseños estratégicos que mejor respondan a las realidades de cada país o de cada institución.

7. Anexos

Cuadros

		Pág.
Cuadro 1	Fases en la evolución de la atención brindada por los gobiernos a las necesidades, intereses y asuntos de las mujeres	08
Cuadro 2	Síntesis de los Enfoques Oficialistas de Políticas Públicas sobre Mujeres Años 50 a fines de los 80	12
Cuadro 3	Síntesis de los Enfoques Alternativos de Políticas Públicas sobre Mujeres Desde años 70 hasta fines del siglo XX	13
Cuadro 4	Sentidos básicos que contribuyen a la construcción del significado básico actual de la igualdad	29
Cuadro 5	Abordajes en las políticas en las últimas décadas	53
Cuadro 6	Definiciones del Gender Mainstreaming	56

Figuras

Figura 1	¿Qué es una política pública?	19
Figura 2	Una política pública...	20
Figura 3	Las fuentes en la construcción de la agenda	21
Figura 4	Actores/as con potencial de participación en el proceso de relaciones de poder de las políticas	24
Figura 5	Esquema de actores con potencial de participación en las políticas públicas	25
Figura 6	Sentidos básicos que contribuyen a la construcción del significado básico actual de la igualdad	27
Figura 7	Síntesis del desarrollo conceptual del Principio de Igualdad I	30
Figura 8	Igualdad no es lo mismo que equidad	33
Figura 9	Síntesis del desarrollo conceptual del Principio de Igualdad II	35
Figura 10	Síntesis final del desarrollo conceptual del Principio de Igualdad	39
Figura 11	Hacia un marco coherente de Políticas de Igualdad	45
Figura 12	Políticas de Igualdad y Género en el mainstream	59
Figura 13	Proceso estratégico, sistémico y participativo	59
Figura 14	Componentes básicos del gender mainstreaming	62