

# Transversalización del género en EUROsocial II

Maribel Rodríguez



# Transversalización del género en EUROsocial II

Maribel Rodríguez



PROGRAMA FINANCIADO  
POR LA UNIÓN EUROPEA

**Edita:**

Programa EUROsociAL  
C/ Beatriz de Bobadilla, 18  
28040 Madrid (España)  
Tel.: +34 91 591 46 00  
[www.eurosoci-al-ii.eu](http://www.eurosoci-al-ii.eu)

**Con la colaboración:**

Fundación Internacional y para Iberoamérica  
de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)



La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

**Realización gráfica:**

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, enero 2015



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

## Índice


I. Introducción .....	5
II. ¿Qué es el género? ¿Porqué el género importa? .....	7
III. Recomendaciones generales al programa .....	17
IV. Acciones transversales – el papel de la coordinación general .....	23
V. Salud .....	27
VI. Educación .....	31
VII. Políticas Sociales .....	35
VIII. Políticas de Empleo .....	41
IX. Finanzas Públicas .....	45
X. Institucionalidad Democrática .....	49
X. Diálogo Social .....	51
XII. Descentralización .....	53
XIII. Justicia .....	55
XIV. Seguridad Ciudadana .....	59
XV. Consideraciones finales .....	63
XVI. Referencias útiles .....	65



## I. Introducción

Una política pública o un programa de cohesión social tienen como objetivo intervenir sobre la realidad social y favorecer mayores índices de desarrollo humano para el conjunto de la población, así como propiciar más equidad en el acceso y disfrute de derechos y activos socio-económicos.

A su vez, toda política o programa de acción social y de desarrollo intervienen en un contexto social y político determinado. Este contexto puede presentar distintos niveles de desigualdades sociales y económicas. Además, los individuos tendrán oportunidades diferentes, dependiendo de su pertenencia a determinadas categorías socio-económicas e incluso de su localización geográfica, puesto que residir en zonas rurales remotas no ofrece las mismas facilidades en materia de educación y de movilidad social que vivir en un centro urbano.



"Cada vez que se emancipa a una mujer, se emancipa a un hombre."

*Margaret Mead (antropóloga social y cultural, EE.UU: 1901-1978)*

Sin embargo, la desigualdad que cruza transversalmente y agudiza todas las demás, es la desigualdad entre hombres y mujeres. Los hombres y las mujeres no tienen las mismas condiciones de acceso y disfrute de los derechos humanos, del poder, ni tampoco de los activos y bienes sociales.

**Por lo tanto, las desigualdades de género deben estar en el centro de toda política que persiga la equidad social.**

Este documento pretende ser una guía de recomendaciones para la orientación estratégica del Programa EUROsocial II en materia de género. Entendiendo que los actores encargados de la coordinación tanto de las áreas temáticas, de las acciones como de las actividades específicas deberán consensuar la adopción de objetivos y de indicadores específicos adicionales para la adecuada integración del enfoque de género en las mismas.

En primer lugar, se ofrece una introducción al concepto de género, de manera que una persona poco familiarizada con éste pueda, en pocas páginas, adquirir los conocimientos básicos para poder incorporarlo en su práctica.

En segundo lugar, se exponen algunas consideraciones generales que se refieren al conjunto del programa, y que por lo tanto deberían ser revisadas por el lector independientemente del Eje Temático al cual pertenece.

Posteriormente, se abordan las diferentes áreas temáticas del Plan de Acción EUROsocial II, ofreciendo pautas concretas para la incorporación del enfoque de género.

En cada tema abordado, se plasman en unos recuadros los aspectos destacados del texto para facilitar la lectura del documento y su posterior revisión rápida.


El documento no pretende cubrir todas las posibilidades de incorporación del enfoque de género, pues se entiende que cada socio y/o país podrá asumir objetivos y compromisos más ambiciosos con la equidad de género y adaptarlos a los diferentes contextos locales, no obstante se ofrece aquí una propuesta de incorporación mínima.

Finalmente, se ofrece un repositorio herramientas útiles para la incorporación del enfoque de género y sitios de referencia en la temática, así como referencias bibliográficas para aquellas personas interesadas en profundizar sus conocimientos.



## II. ¿Qué es el género? ¿Porqué el género importa?

El primer paso necesario consiste en distinguir el concepto de sexo de la categoría de género. Mientras el sexo se refiere a las características biológicas de los individuos dentro de una especie en función de su papel en la reproducción, **el género es un constructo social que asigna a los individuos roles, identidades colectivas, un acceso diferenciado a bienes, servicios, al espacio público, etc.** utilizando el sexo biológico (hembra y macho) como criterio central de distinción entre las personas.



El género es un constructo social que utiliza el sexo biológico como pretexto y justificación para ordenar el acceso a derechos, roles, poder y privilegios de los individuos en función del mismo.

El fundamento del género se encuentra en la división social del trabajo.

Perseguir la igualdad de género es una cuestión de derechos humanos fundamentales y de justicia social.

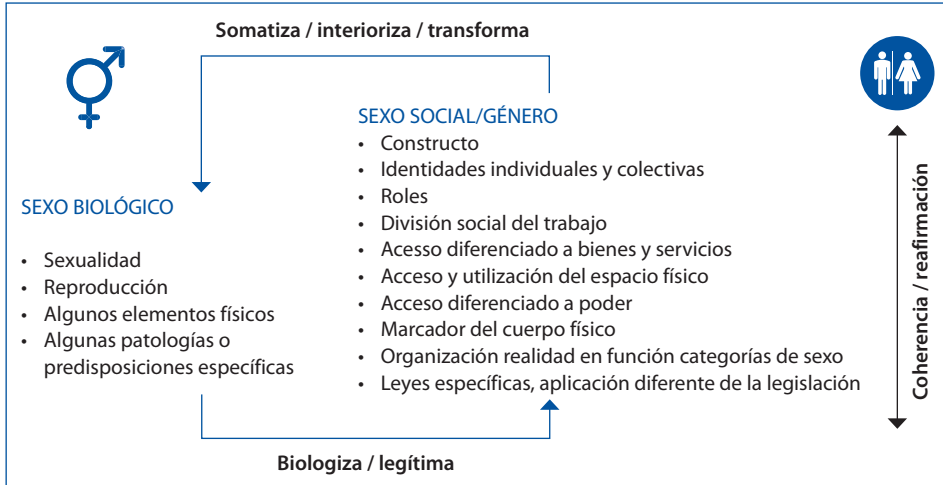
Por lo tanto, mientras el sexo biológico de las personas como tal tiene una escasa influencia objetiva en el desempeño y las capacidades de los individuos, el constructo social género (o sexo social) actúa como factor de peso en la construcción de las personalidades individuales, en la organización social, en la división del trabajo y en la distribución del poder y de los privilegios.

El sexo biológico es universal (código genético), por lo contrario el sexo social o género varía de una sociedad a la otra y en función del contexto histórico. Incluso, el género puede variar dentro de una misma sociedad dependiendo de la categoría socio-económica a la cual pertenece un individuo: ser mujer en una familia urbana acomodada no brinda los mismos beneficios y no impone los mismos códigos de comportamiento individual que ser mujer pobre en un entorno rural conservador y fuertemente patriarcal.

Tal y como lo esquematiza el cuadro I, las dos categorías de sexo biológico y de género o sexo social, interactúan para legitimarse y reforzarse mutuamente, lo cual dificulta desentramar esta construcción social. Mientras el género marca los cuerpos (posturas, perforación orejas, peinados, ropa, etc.), es decir somatiza el género, e interioriza en cada individuo su pertenencia a un determinado grupo (grupo de las mujeres o grupo de los hombres), el sexo biológico actúa socialmente como legitimación material de la división

de la sociedad en dos grupos: los hombres y las mujeres, es decir que la función de las mujeres en la reproducción humana es generalizada a todas las actividades sociales.

#### Cuadro I. El concepto de género



Elaboración propia.

La **división social del trabajo** entre hombres y mujeres está en el origen de esta construcción social del género. De manera que las mujeres están asociadas, en la mayoría de las sociedades, al espacio de lo privado, de la reproducción y del trabajo no remunerado. Esta especialización no es anodina, pues los espacios de especialización genérica están jerarquizados. Las categorías genéricas no son neutrales, no se refieren únicamente a un ordenamiento cognitivo en base a estereotipos, sino son categorías que determinan acceso o la exclusión frente a privilegios, en función de sexo de los individuos. La participación en el espacio público y el trabajo remunerado, ámbitos tradicionalmente masculinos, son valorados positivamente y permiten un acceso privilegiado a las **esferas de poder**. Mientras que acontece lo contrario para el espacio privado.

Todos los estudios coinciden en que las mujeres acumulan importantes déficits de inclusión.

Para ser universal, una política no puede ser ciega ante las desigualdades de género.

El género es el constructo social más potente para la organización, la jerarquización y la reproducción social, y **responde a la ideología del patriarcado que garantiza el monopolio de privilegios por los hombres, y el aprovechamiento recursos producidos por las mujeres**. Esta distinción social entre hombres y mujeres genera desigualdad y se extiende a prácticamente todos los aspectos de la vida individual y colectiva de las personas.

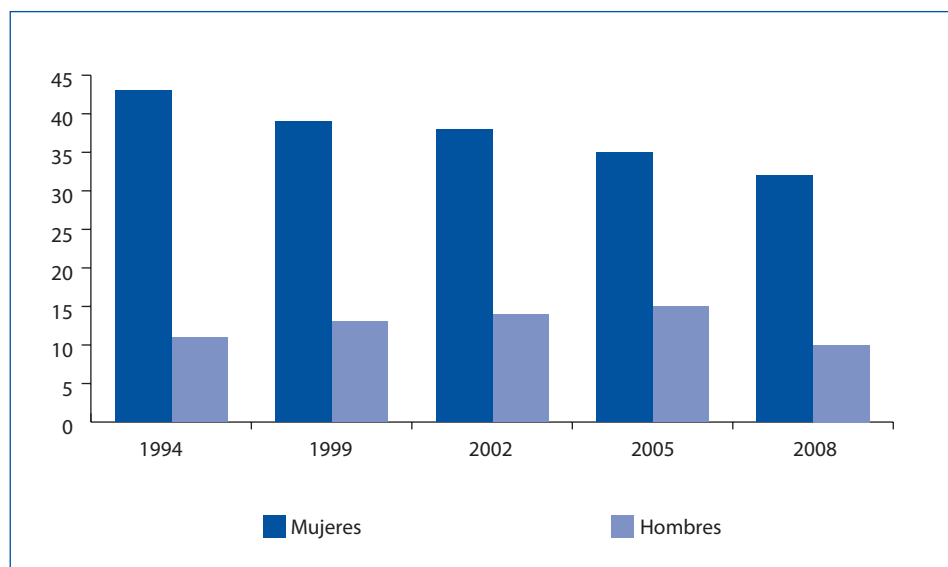
Por lo tanto, si una política pública pretende universalizar plenamente los derechos sociales, económicos y culturales, ésta no puede permanecer ciega ante el género que jerarquiza los individuos, basándose exclusivamente en su sexo biológico.

**De la misma manera que combatir el racismo es un asunto de derechos humanos, perseguir la igualdad de género también lo es.**

Todos los estudios coinciden en que las mujeres acumulan, en diferentes grados dependiendo de cada contexto nacional, importantes déficits de inclusión. Siguen concentrándose en empleos de menor productividad, siguen presentando índices de desempleo mayores que los hombres, están menos afiliadas a los sistemas de protección social, sufren mayores índices de temporalidad laboral y requieren de más educación formal para acceder a un mismo empleo que un hombre. Además, el ingreso salarial de las mujeres en América Latina es 21% inferior al de los hombres (CEPAL: 2010b).

Los gráficos I y II muestran cómo las mujeres tienen menos posibilidades de participar en la economía monetaria y de acceder a empleos de calidad y bien remunerados, lo cual en definitiva merma su autonomía.

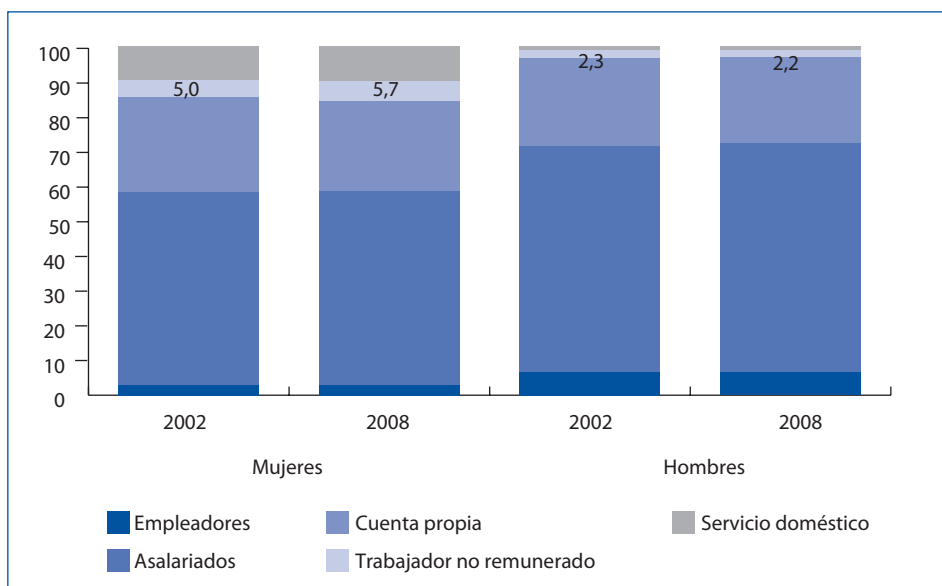
**Grafico 1. América Latina (promedio simple de países): población de 15 años y más sin ingresos propios, por sexo, zonas urbanas, 1994-2008 (en porcentajes con respecto al total de cada sexo)**



Fuente: CEPAL (2010). ¿Qué Estado para qué igualdad?.

Pero además, las mujeres llevan a hombros el mayor peso del trabajo no remunerado, el de los cuidados, esencial para la generación de bienestar social y sin el cual, el funcionamiento de la sociedad y de la economía se vería comprometido. El trabajo realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe conjuntamente con los países de la región, ha permitido poner cifras a esta desigualdad a través de las encuestas del uso del tiempo.

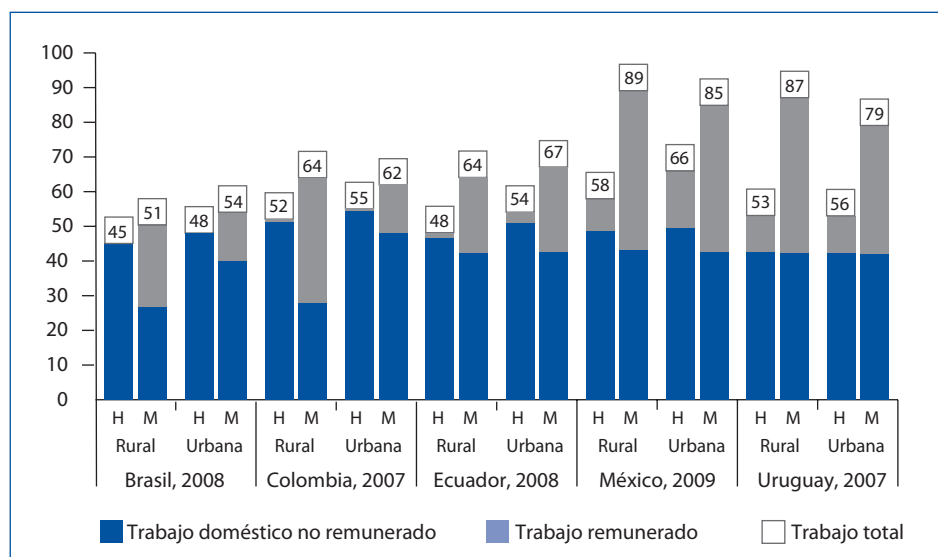
**Gráfico 2. América Latina (promedio simple de 18 países): distribución de los ocupados, según categoría ocupacional, zonas urbanas, alrededor de 2002-2008 (en porcentajes)**



Fuente: CEPAL (2010). ¿Qué Estado para qué igualdad?.

El gráfico III muestra esta desigual participación de los hombres y de las mujeres en el trabajo no remunerado. Mientras las mujeres se han incorporado masivamente al mercado de trabajo, lo han hecho en condiciones desiguales pues siguen asumiendo la casi totalidad del trabajo no remunerado, proceso conocido como la doble jornada, mientras **los hombres no han avanzado en corresponsabilidad**.

Gráfico 3. falta título



Fuente: CEPAL (2010), sobre la base del procesamiento especial de encuestas de uso del tiempo preguntas sobre el tiempo destinado a actividades remuneradas y no remuneradas de cinco países con periodicidad semanal: Brasil (2008), Colombia (2007), Ecuador (2008), México (2009) y Uruguay (2007).

Además, este gráfico ilustra perfectamente el peso de las estructuras sociales tradicionales que agudizan la división social del trabajo entre hombres y mujeres.

Otro rasgo particularmente alarmante de esta desigualdad, se encuentra plasmado en los datos de violencia de género y en particular cuando **ésta** se enmarca en una relación de pareja, como lo muestra el siguiente gráfico.

**Debe recordarse que para las mujeres entre 15 y 44 años, la violencia de género es la principal causa de muerte y de discapacidad.**

**Gráfico 4. Mujeres de 15 a 49 años de edad (%), alguna vez unidas, que declaran haber sido víctimas de violencia por parte de su esposo o compañero**

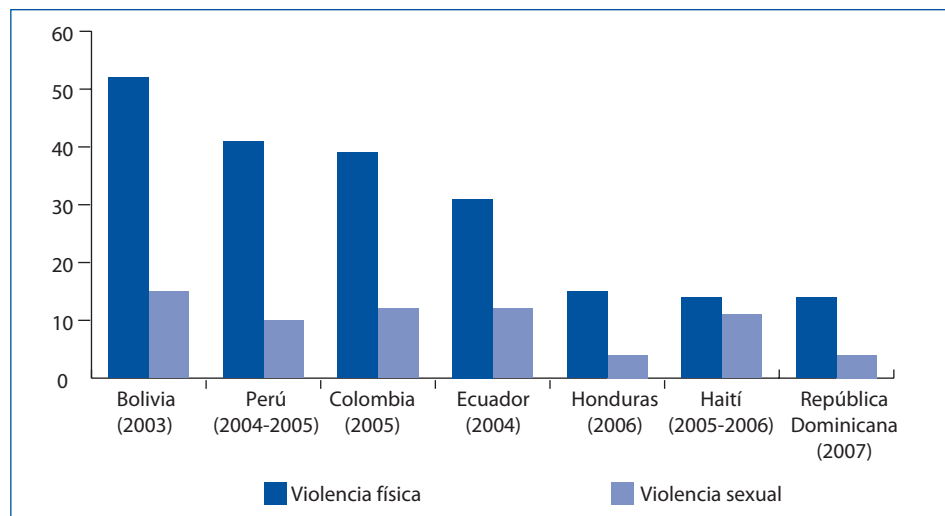


Gráfico: OPS (2009).

A la falta de autonomía económica y al déficit de tiempo, conocido también como el tiempo hipotecado de las mujeres, viene a sumarse una importante limitación de la autonomía física de las mujeres relacionada con el ejercicio pleno de su derecho a planificar su maternidad.

**Gráfico 5. Mujeres de 15 a 49 años de edad (%), en unión, con necesidad insatisfecha de servicios de planificación familiar, según características seleccionados**

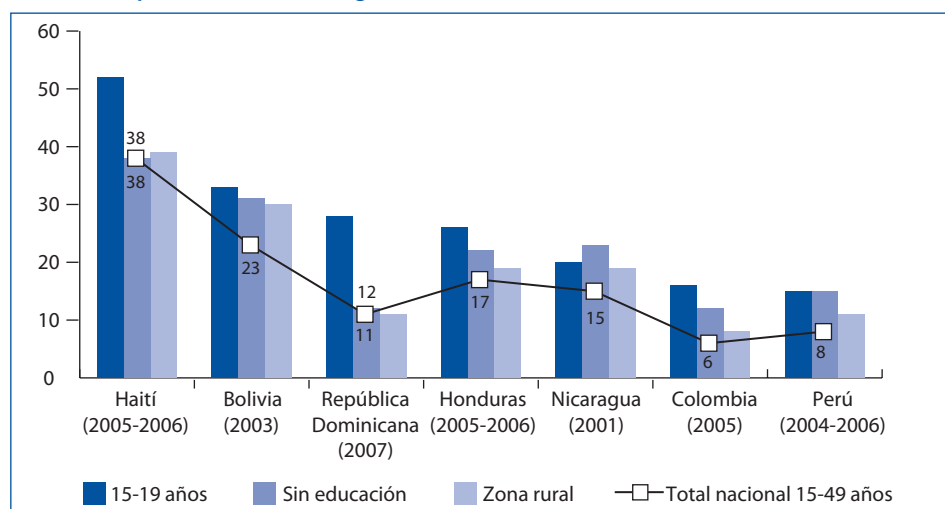


Gráfico: OPS (2009).

Por otra parte, cabe subrayar como lo afirma la UNESCO que, a nivel mundial, de los 796 millones de personas que no poseen competencias básicas en lectura, escritura y aritmética los dos tercios aproximadamente son mujeres. Estas disparidades de género obstaculizan los progresos de la educación. Este organismo internacional afirma además, en su informe 2011 de Educación para Todos, que “si en 2008 se hubiera alcanzado en el mundo la paridad entre los sexos en la enseñanza primaria, hoy habría 3,6 millones suplementarios de niñas matriculadas en las escuelas primarias”.

Además, en materia de salud, en la mayoría de los países en desarrollo, el 53% de los enfermos de VIH-SIDA son mujeres.

Estos son sólo algunos ejemplos de la falta de inclusión en igualdad de condiciones de las mujeres. Muchos otros están recogidos en los diferentes estudios regionales disponibles en organismos internacionales, de manera que no se pretende describir aquí todas las facetas de la desigualdad de género, sino se han señalado algunas de las más sobresalientes.

Ahora bien, el género debe entenderse también como categoría analítica desde el punto de vista de las políticas públicas, que permite visibilizar las desigualdades entre hombres y mujeres, así como profundizar en sus causas y posibles soluciones. Además, cuando éste es asumido como categoría de acción política, permite actuar sobre las desigualdades para elevar los niveles de cohesión social sin dejar de lado a las mujeres.

Se pueden distinguir tres tipos de políticas de intervenciones. El primero se refiere a las **políticas neutrales al género**. Es decir, aquellas que ignoran o presuponen que no existen desigualdades de género y que por lo tanto aplican medidas uniformes a todos los individuos. Este enfoque adolece de androcentrismo, en el sentido que asume que la situación vivida por los hombres puede ser generalizada a toda la población. En definitiva, el resultado de este tipo de políticas es reforzar y reproducir las desigualdades presentes en el contexto en el cual interviene dicha política.

El segundo tipo, **las políticas de igualdad de oportunidades**, tienen un postulado diferente, aunque se termine teniendo los mismos resultados. Dichas políticas apuestan por tratar de la misma manera a todas las personas, es decir eliminar la discriminación de trato. Supo-

niendo que a trato igual, las personas conseguirán los mismos logros. Sin embargo, este enfoque subestima la fuerza de los procesos de desigualdad que actúan en un determinado contexto, y que aún cuando la política no discrimine sigue generando condiciones desiguales para el desempeño de los individuos. Como lo decía Aristóteles: *“Justicia es tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”*.

“Justicia es tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”.

Aristóteles (Filósofo, Grecia: 384-323 a.C.)




Finalmente, el tercer tipo, **las políticas de equidad**, parte del principio que existen procesos de desigualdad de género en la sociedad y que por lo tanto, para ofrecer las mismas oportunidades a todos, es necesario compensar estas desigualdades de partida.

En la práctica se pueden introducir tres tipos de medidas concretas:

- a) eliminar obstáculos a la igualdad real (ej.: derecho de propiedad de la tierra para las mujeres);
- b) compensar los efectos de la discriminación existente (ej.: programas de préstamos preferentes para empresas lideradas por mujeres) y
- c) impulsar participación plena mujeres (ej.: introducción de sistemas de cuotas en los partidos y elecciones).

Por supuesto, desde el EUROsociAL se considera que la modalidad de las políticas de equidad de género revierte más beneficios en términos de cohesión social.

Una adecuada aplicación de la equidad debería además regirse por el principio del “mainstreaming” o transversalización, es decir examinar las implicaciones para hombres y mujeres de toda intervención, incluyendo cuando esto sea necesario actividades afirmativas específicas a favor de las mujeres.



El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) definió en 1997 el concepto de la transversalización de la perspectiva de género de la siguiente manera:

“Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros.”  
(A/52/3, 18 de septiembre 1997)

**Esta transversalización debería aplicarse a lo largo de todo el ciclo de intervención, es decir desde la elaboración del análisis de la situación, los diagnósticos, la definición de prioridades, el desarrollo de estrategias de intervención, la planificación de las acciones y las evaluaciones.**

Cabe destacar que es por lo tanto necesario garantizar una transversalización hecha con profesionalidad y, si fuera necesario, invertir en formación y en la contratación de expertos en género.




Por otra parte, es crucial garantizar una buena gestión de la información y documentar las evaluaciones para favorecer el aprendizaje institucional y la adopción de medidas correctivas durante la implementación de las acciones que pretendan incidir en la igualdad de género.

Puesto que no se desea ampliar mucho este apartado teórico, en la última sección de este documento, se ofrece una bibliografía básica, así como un listado de enlaces a organizaciones de referencia en materia de aplicación del enfoque de género al desarrollo útil para complementar esta introducción al concepto de género.

Sin embargo, cabe recalcar el valor que representa un enfoque de equidad de género para las políticas de cohesión, pues éste pone en el centro la agenda los derechos humanos e incorpora a las mujeres y hombres aprovechando plenamente sus recursos y potenciales.

No obstante, no se puede olvidar que para llevar a cabo esta tarea son necesarios un decidido liderazgo político expresado también en medidas específicas, un conocimiento profundo de las dinámicas y desigualdades de género dentro de una sociedad determinada, la participación de la ciudadanía y fundamentalmente recursos institucionales, humanos y financieros para llevarlos a la práctica.



La transversalización de la equidad de género requiere de :

- Liderazgo político
- Medidas específicas
- Conocimiento de la realidad y dinámicas de la desigualdad de género
- Participación de la ciudadanía y
- Recursos humanos, institucionales y económicos.



### III. Recomendaciones generales al programa

En este apartado, se pretende reunir algunas recomendaciones que deberían ser asumidas por todos los equipos a cargo de las acciones específicas, así como las transversales.

El primer paso que debería preceder toda definición de política o de intervención social es un riguroso **análisis de la situación** teniendo en cuenta las diferencias entre hombres y mujeres. Es decir que es necesario definir el problema a abordar incluyendo una reflexión en clave de género.

Es clave huir de fórmulas simplificadoras como contabilizar el número de hombres y mujeres beneficiados o que participan en una acción, pues esto no equivale a conceptualizar y tomar en cuenta las desigualdades de género.

Es importante conocer los mecanismos de desigualdad vigentes en el contexto en el cual la acción pretende incidir y **formular objetivos y metas específicos** que conduzcan hacia mayores índices de cohesión.

Antes de desarrollar un plan de acción, es aconsejable disponer y fijar **indicadores**:

#### Lista de verificación – integración del enfoque de género en las acciones:

Los diagnósticos y estudios previos asumen un análisis de situación que toma en cuenta las diferencias de género:

- Los grupos de trabajo son paritarios
- Los objetivos del proyecto contemplan incidir en la reducción de las desigualdades de género.
- Los beneficiarios son hombres y mujeres.
- Las acciones y las actividades involucran a mujeres y hombres, y velan por la igualdad.
- El programa o actividad dispone de indicadores de género específicos, dichos indicadores servirán para el seguimiento, la evaluación y la gestión del conocimiento.
- Se dispone de los recursos (capacidades, experticia, compromiso de las personas y de las instituciones, fondos, etc.) para llevar a la práctica el enfoque de género.
- Se han valorado los riesgos y los obstáculos potenciales a la introducción de medidas conducentes a una mayor cohesión e igualdad de género.

Adaptación propia a partir de “La perspectiva de género en los programas y proyectos” (COSUDE 2010)



- **De situación:** datos desagregados por sexo, medición de las brechas y de las tendencias.
- **De procesos:** las acciones incluyen medidas para reducir las brechas. Se debe prestar atención a efectos indeseados no previstos e introducir medidas correctivas. Los procedimientos de licitación para determinadas actividades también tienen que incluir medidas de equidad, así como los protocolos de funcionamiento de las instituciones o de las actividades (talleres con participación paritaria por ejemplo).
- **De resultados:** medir los avances y retrocesos, beneficios/perjuicios no previstos.

Sin embargo, cabe subrayar que si bien estos indicadores deben acompañar el seguimiento y la evaluación de una intervención pública, ello no exime de ampliar la mirada para tener en cuenta aquellos **elementos que no se habían previsto** y que no estaban incluidos en la matriz de indicadores acordados<sup>1</sup>.

Por otra parte, dadas las importantes **brechas urbano/rurales** en América Latina, se aconseja tener también en cuenta este corte analítico en materia de género y posteriormente desarrollar propuestas adaptadas.

Además, para impulsar el cumplimiento de los objetivos de género, es deseable que cada acción esté acompañada de un **mecanismo de incentivos y de “llamadas de atención”** cuando no se cumplan.

Con el fin de garantizar una mayor implantación local y permanencia de las actividades resulta de gran interés **involucrar a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)**, puesto que éstas no están tan expuestas a los cambios políticos. En materia de género y de defensa de los derechos de las mujeres esta participación es particularmente útil. Se entiende como OSC tanto los **movimientos** para los derechos de las mujeres, las **asociaciones**, pero también las **instituciones académicas** que producen conocimientos, datos y proporcionan insumos para el diseño y evaluación de políticas de equidad de género. Su contribución es clave en **todas** las etapas del trabajo de los ejes temáticos.

Además, puesto que es inevitable que se produzcan rotaciones de personal en las instituciones, es crucial **documentar todos los procesos y desarrollar protocolos de acción vinculantes y de obligado cumplimiento**. De no ser así, el enfoque de género estaría muy expuesto a variaciones en el compromiso de los individuos que lideran los procesos.

Y finalmente, para evitar que se considere la igualdad de género como un “tema de mujeres” se aconseja **incluir también a hombres en el desarrollo de las acciones de igualdad y en la presentación y formación relacionada con la temática**. De la

---

1. Por ejemplo: los programas de transferencias con contraprestaciones presuponen un empoderamiento automático de las mujeres debido a los recursos monetarios que se les asignan. Sin embargo el tiempo que éstas dedican en cumplir con el conjunto de contraprestaciones establecido, puede, en determinados casos, reducir su capacidad de asumir un empleo remunerado a tiempo completo, que le podría brindar autonomía económica.

misma manera que la cohesión social y la reducción de las desigualdades es asunto de todos, la igualdad de género también debe ser asunto de hombres y mujeres.

### **3.1. Pautas para la tipología de acciones de colaboración técnica**

A continuación se propone una serie de pautas que permiten incorporar un enfoque de género, tanto en los procesos, como los resultados de los cinco tipos de acciones de colaboración técnica del EUROsociAL II.

#### **Visitas de un país al otro**

Es importante garantizar que la composición de las delegaciones sea paritaria, o por lo menos equilibrada, tanto en el caso del país que viaja, como de las delegaciones que reciben sus homólogos.

En las delegaciones es clave contar con una o varias personas con acreditada experiencia en el enfoque de género. En su defecto, este punto podría suplirse por un apoyo externo desde las entidades coordinadoras. Incluso se puede acudir a organizaciones de la sociedad civil o de la academia asociados y con experticia en este tema.

Para resaltar el compromiso con la igualdad es preferible contar con un liderazgo de la actividad doble, un hombre y una mujer.

Durante la visita, se analizará cómo las instituciones han aplicado medidas para reducir las desigualdades de género. Esto deberá ser objeto de planificación y registro en los informes que de esta actividad se deriven.

Para presentar o discutir experiencias se dispondrá previamente de información útil para la implementación del enfoque de género (datos, análisis, estudios, informes, buenas prácticas etc.).

También se contará con modelos, que incluyan indicadores para el componente de equidad de género, desarrollados por la unidad de gestión del conocimiento de la entidad coordinadora para sistematizar los resultados de estas visitas.

#### **Talleres y seminarios**

Para los talleres se pedirá una representación paritaria o equilibrada de los asistentes a los más altos niveles posibles.

También se buscará una participación equilibrada de mujeres y de hombres entre los ponentes y conferenciantes.

Se prestará una atención específica de manera a evitar el uso de imágenes y una terminología sexista.

Se recomienda desarrollar un código de conducta para las actividades del EUROsociAL II, que plasme el rechazo hacia expresiones y comportamientos considerados como lesivos desde el punto de vista un trato igualitario hacia hombres y mujeres. Pese a su aparente futilidad, éste es un elemento importante, ya que las palabras y las imágenes infiltran sutiles “mensajes” que pueden contribuir a desacreditar el trabajo en materia de género y generar un ambiente y unas percepciones hostiles hacia el tema.

En la propia dinámica de los talleres, es importante velar por distribuir equitativamente entre mujeres y hombres las responsabilidades de mayor visibilidad. Por ejemplo, no sólo los hombres han de presentar las conclusiones.

Para que el tema del género se aborde adecuadamente en los asuntos tratados en los talleres es importante contar con una o varias personas expertas. En su defecto, como en el caso anterior esto podría suplirse con un apoyo desde las entidades coordinadoras, o a través de la participación de organizaciones de la sociedad civil o de la academia socios en el país en cuestión y con experticia en temas de género.

### **Asesorías técnicas**

En la formulación de los objetivos y de los términos de referencia de las asesorías, se prestará atención a la adecuada introducción de enfoque de género, de objetivos, de metas y de indicadores correspondientes.

Para la contratación de las asesorías se valorará positivamente la composición paritaria de los equipos y un nivel adecuado de experiencia y conocimientos de las problemáticas de género.

Los informes de asesoría deberán rendir cuenta de los hallazgos o conclusiones relacionadas con las desigualdades de género y proponer las medidas efectivas para su reducción.

### **Construcción de productos comunes**

El desarrollo de productos estará basado en datos desagregados por sexo y un análisis que distinga las condiciones a las cuales se enfrentan tanto las mujeres como los hombres.

Así mismo, las propuestas de intervención que se formularán dispondrán de objetivos y metas que incidan en la reducción de las desigualdades identificadas.

Se acordará una serie de indicadores de género para verificar la efectividad de los productos y para medir avances y retrocesos en la cohesión desde el punto de vista del género.

Nuevamente, la asistencia de personal experto en género es un elemento que facilitará la incorporación de criterios de equidad de género en los productos comunes.

### **Formación y “e-learning”**

Es indispensable transversalizar el enfoque de género en los diferentes módulos temáticos de formación, así como desarrollar un módulo propio que permita brindar conocimientos operativos a los socios del EUROsociAL II en materia de análisis de género y de políticas de equidad.

Es aconsejable que por lo menos dos personas responsables a los más altos niveles en cada acción hayan tenido una formación en esta materia. De esta manera, podrán actuar como asesores y promotores de la transversalidad en sus ámbitos de acción respectivos, y además se convertirán en puntos focales de género para la coordinación general del programa. Se recomienda incluir también a hombres en los programas de formación para asumir esta función.

Existen numerosos productos de conocimiento y programas de formación que podrían ser adaptados a las necesidades del EUROsociAL II. En este sentido es aconsejable fomentar la asociación con las entidades que hayan tenido una reconocida trayectoria en la materia.

Se debe prestar especial cuidado a la revisión del material de formación, incluso aquel que no se refiera específicamente a la temática de género, para eliminar del mismo las imágenes y el lenguaje sexista.






## IV. Acciones transversales – el papel de la coordinación general

Es importante, cuando se apuesta por un trabajo comprometido con la equidad de género, ser consciente de que la adopción de algunas medidas puede enfrentarse a determinadas resistencias tanto desde las mismas instituciones como entre el público en general.

Como se ha recalcado en la introducción conceptual de este documento, analizar los procesos sociales con unas lentes de género y una voluntad de reducir la desigualdad, implica poner a debate el eje articulador de la mayoría de las sociedades: la división del trabajo y del poder entre hombres y mujeres. Cuestionar la realidad y actuar sobre ella no es fácil para la mayoría de los actores sociales y de las instituciones.



Se debe recalcar la centralidad de la igualdad de género para la consecución plena de la cohesión social.

Cada acción contará con objetivos, metas e indicadores de género.

Se generarán incentivos para la aplicación de un enfoque de equidad de género, dando a este componente un peso importante en las evaluaciones y promoviendo un sello de calidad de género.

No obstante, habida cuenta de la gran relevancia de la equidad de género para el fomento de la cohesión social, esto no debe ser motivo para abandonar este enfoque.

En primer lugar, se recomienda incorporar en los mensajes clave del programa EUROsociAL II el compromiso explícito e ineludible con la equidad de género. El documento programático todavía atribuye escasa prioridad al objetivo de la igualdad de género, a pesar de que la evaluación del EUROsociAL I lo mencione como una prioridad a atender durante la segunda etapa de esta colaboración bi-regional.

Por lo tanto, deberían revisarse los mensajes clave, tanto a nivel de sus contenidos como su forma, para garantizar que se asuma un discurso de equidad de género.

La centralidad de la igualdad de género para la consecución plena de la cohesión social debe estar reflejada claramente en la toda documentación que se derive del programa EUROsociAL II.

Por otra parte, los acuerdos y principios básicos que guiarán el trabajo de las diferentes instituciones colaboradoras del EUROsociAL II, deberían también reafirmar su compromiso con objetivos de igualdad y políticas internas de promoción de la igualdad.

Además, y para conseguir introducir este tema en la agenda política, puede resultar conveniente identificar líderes de opinión que hayan demostrado un compromiso efectivo con la causa y asociarles a la estrategia de comunicación del programa, así como invitarles a participar en encuentros regionales de escala, bien presencialmente o a través de un mensaje visual grabado o en directo.

Para personificar este liderazgo combinado en materia de igualdad de género y cohesión social, posibles personas de gran visibilidad política en la región podrían ser la ex presidenta de Chile y actual directora ejecutiva de ONU Mujeres Michelle Bachelet, la académica y militante mexicana Marta Lamas, la presidenta de Brasil Dilma Rousseff o la secretaria ejecutiva de la CEPAL Alicia Bárcena.

Además, para potenciar el enfoque de género en el marco del EUROsociAL II, sería de gran utilidad asociarse con organizaciones de la sociedad civil, sean éstas movimientos de defensa de los derechos humanos, medios de comunicación (tradicionales o alternativos) centros de producción de conocimiento (academia, centros de estudios, expertos individuales) u organismos tales como ONU mujeres, la FLACSO, la CEPAL, el UNFPA o la OPS y más concretamente las divisiones o unidades que en estas organizaciones trabajan a favor de la igualdad entre hombres y mujeres.

A su vez, para trasladar este compromiso a la práctica con más agilidad y efectividad, se recomienda que la FIIAPP y los socios coordinadores identifiquen recursos humanos capacitados, en sus equipos respectivos y/o colaboradores externos, que puedan trabajar con profesionalidad para una adecuada incorporación del enfoque de género en las etapas clave de la gestión y coordinación del consorcio, así como para apoyar a los países en las fases críticas de las acciones de colaboración técnica (véase punto III del documento). Estos recursos humanos conformarán una red de puntos focales de género que podrían articularse en una plataforma virtual y fortalecer el trabajo del conjunto del EUROsociAL II. Esta red beneficiaría en particular a aquellas instituciones poco familiarizadas con las políticas y medidas de equidad de género.

Otro elemento clave para la puesta en práctica del enfoque de equidad de género consiste en desarrollar objetivos y metas concretas de igualdad con las organizaciones colaboradoras y de poner en marcha un sistema de marcadores de género para facilitar la labor de sistematización y de seguimiento. Estas metas abordarán tanto

los enfoques, los procesos y los resultados vinculados a las acciones del programa. Se pretende así evitar que la transversalización se diluya y se abandone progresivamente en las actuaciones diarias.

Por otra parte, tanto las metas como los indicadores son instrumentos necesarios para el seguimiento, y la evaluación de los diferentes componentes del EUROsociAL II. Las evaluaciones deberían utilizar estos indicadores y metas de equidad de género para medir el desempeño de los socios y valorar el éxito de las acciones, pues ello representaría un claro incentivo para la consecución de resultados en la materia.

A su vez, se pueden introducir incentivos adicionales como un sistema de sellos de calidad de género, mediante el cual se reconocerá y certificará la excelencia en la materia.

Además, es aconsejable complementar esta transversalización mediante la introducción, en cada línea de intervención, de por lo menos una acción afirmativa (o de empoderamiento de las mujeres) específica, que incida positivamente en las desigualdades de género y que quede debidamente documentada e incluida dentro del proceso de seguimiento y evaluación del programa.

Desde la coordinación general, se brindará un apoyo específico a los socios y a los países de manera que esto se lleve a cabo con el adecuado profesionalismo dentro de los equipos. A su vez, se recomienda poner a disposición de los socios, desde la coordinación, materiales orientativos, estudios, bancos de datos y didácticos que conformen progresivamente un centro de recursos en género y cohesión social para el programa EUROsociAL II.

Además, sería aconsejable fomentar alianzas institucionales con organizaciones de la sociedad civil procedentes tanto de movimientos para los derechos de las mujeres, como de entidades académicas o centros de estudios y organismos regionales para acompañar a las organizaciones responsables de acometer los estudios y facilitar:

- La recopilación de datos y estudios sectoriales
- El asesoramiento y acompañamiento en los encuentros en las etapas de planificación y evaluación
- El apoyo y acompañamiento a nivel país en la implementación de las actividades y
- El apoyo para evaluación y la codificación de buenas prácticas.



## V. Salud

Para poder desarrollar estrategias de acción que tengan en cuenta la cohesión social y el género en el sector de la salud, es imprescindible disponer de estudios sobre las necesidades y la oferta sanitarias tanto para hombres y mujeres.

Es importante disponer de datos sobre **morbilidad y mortalidad desagregados por género**, así como determinar la exposición a riesgos específicos de hombres y mujeres. Por ejemplo, en regiones donde se usan combustibles leñosos para la preparación de alimentos, las mujeres tienden a padecer con mayor frecuencia enfermedades respiratorias, debido a la inhalación de humo doméstico, o por otra parte un mayor nivel de ingesta tradicional de alcohol en los hombres, les predispone a más riesgos hepáticos.

Los patrones diferentes de morbilidad y mortalidad requieren de enfoques específicos en función de los grupos de riesgo. Sólo una adecuada recogida de información permitirá el diseño de respuestas susceptibles de reducir las desigualdades en salud.

El análisis de género también tiene que llevarse a cabo con relación a **la oferta y cobertura sanitaria**. ¿Los hombres tienen las mismas condiciones de acceso a la sanidad? ¿Las mujeres que no tienen ingresos laborales acceden a la salud a través de la cobertura de sus parejas? ¿Qué efecto tiene la separación o viudez sobre las condiciones de acceso de las mujeres a la salud? Etc. Estos son sólo algunos ejemplos del tipo de preguntas que deben plantearse.



Mujeres y hombres no son iguales frente a la enfermedad ni en el acceso a los cuidados sanitarios.

Es necesario examinar la demanda y oferta de salud en términos de género y disponer de datos desagregados por sexo.

Las mujeres son también proveedoras de cuidados sanitarios no remunerados.

La salud en el medio rural conlleva sus propios retos.

La salud sexual y reproductiva así como la violencia de género requieren de una atención específica.

Los sistemas de salud deben favorecer la paridad y la formación en género de su personal.

Por otra parte, cabe subrayar que las mujeres no deben ser vistas desde los servicios de salud únicamente en función de patologías o de una demanda de cuidados relacionados con su función reproductora, sino también respecto del ejercicio de sus actividades productivas. Hay que tomar especialmente en cuenta los riesgos laborales de las mujeres, por ejemplo en algunas profesiones altamente feminizadas.

Ello no significa que se les pueda restar **importancia a los programas de salud sexual y reproductiva, que deben ser objeto de una atención específica.**

Sería de gran utilidad e impacto sobre la cohesión social analizar los beneficios que podría revertir la **universalización de determinadas prestaciones de salud para la cohesión social.** Para las mujeres por ejemplo es esencial el desarrollo de programas de **educación sexual y reproductiva** que les permitan tener acceso a la información necesaria para la planificación familiar, y por lo tanto a la reducción de embarazos no deseados, pero también que les brinde más autonomía en la prevención de patologías ginecológicas y enfermedades de transmisión sexual.

La CEPAL (CEPAL, 2010b) considera que la maternidad no planeada de las adolescentes de la región es uno de los problemas más críticos en materia de autonomía física de las mujeres. A pesar de que los índices de fecundidad en la población en general ha ido en descenso en casi todos los países, **la maternidad adolescente es persistente** debido a la falta de acceso a métodos anticonceptivos seguros, la falta de acceso a información sobre la prevención de embarazos, y la falta de capacidad de las jóvenes para negociar dentro de la pareja el uso de anticonceptivos. Según el Observatorio de la Igualdad de Género en América Latina de la CEPAL, 1 de cada 10 chicas entre 15 y 19 años es madre. En el caso de Nicaragua incluso, esta proporción pasa a 2 de cada 10.

Otra prestación clave en materia de **universalización sería la atención al embarazo, al parto y al postparto, etapas delicadas, que en muchos países son una causa importante de mortalidad femenina.**

Con relación a la atención sanitaria en casos de **violencia de género y trata de personas, ésta debería abordarse mediante estrategias y protocolos “ad hoc”** y atendiendo a los perjuicios tanto físicos como morales de las víctimas. En el caso del programa EUROsociAL II, este tema debería ser **abordado de manera coordinada desde el eje de salud y de justicia**<sup>2</sup>.

Por otra parte, es necesario planificar los sistemas nacionales de salud teniendo en cuenta tanto los datos demográficos actuales como sus proyecciones. En primer lugar, porque mujeres y hombres no tienen la misma esperanza de vida, y en segundo lugar

---

2. La experiencia española podría ser documentada y presentada ante los socios de los sectores de salud y de justicia, para valorar su utilidad en los diferentes contextos nacionales.

porque una población mayoritariamente joven, como la que tiene actualmente América Latina, no tiene las mismas necesidades de salud que una población envejecida.

El bono demográfico del cual se beneficia hoy la mayoría de los países de la región, exceptuando a países como Cuba, tiene fuertes probabilidades de revertirse en un envejecimiento de la población dentro de unas décadas. Barajar escenarios poblacionales de futuro permitiría por lo tanto estar mejor preparados desde los sistemas de cobertura sanitaria. En este sentido, el **fomento de alianzas** con centros de producción de estudios, organismos internacionales como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y Organizaciones de la Sociedad Civil de mujeres especializadas en temas de salud permitiría fortalecer la base de información disponible y por lo tanto optimizar la planificación de la oferta sanitaria a mediano y largo plazo.

Aunque la provisión de salud y de cuidados es esencialmente responsabilidad de los sistemas nacionales de salud, es importante reconocer el trabajo de otras instituciones privadas y/o no gubernamentales, así como de mujeres en el seno de las familias. El desarrollo de mapas de la oferta nacional y local de los proveedores de salud, que permitan a su vez el papel que juega cada uno de estos actores y tomarles en cuenta en la planificación sanitaria, puede ser una herramienta de gran utilidad, en particular en un contexto de escasez de recursos centrales.

Además y con relación la función tradicional de cuidadoras de los activos y de los dependientes que cumplen las mujeres, conviene tener en cuenta que **algunas medidas pueden repercutir favorablemente o por lo contrario, desfavorablemente en su carga total de trabajo<sup>3</sup> y en su disponibilidad de tiempo**. Por ejemplo, si los enfermos son dados de alta rápidamente después de una intervención quirúrgica, esto repercutirá directamente sobre la carga de trabajo de las mujeres, que tendrán que proveer los cuidados relacionados con su recuperación postoperatoria en el domicilio. Sobre este tema existen numerosos trabajos académicos que pueden alimentar la reflexión de los grupos de esta acción específica.

Por otra parte, la situación de las **mujeres migrantes** y los riesgos de salud física y mental a los cuales están expuestas y que se combinan con una desprotección sanitaria, requiere de una aproximación diferente por parte de las instituciones nacionales y locales de salud, además de una coordinación transnacional, en particular en zonas fronterizas.

También es importante pensar en el **desarrollo de sistemas de salud flexibles y adaptados a los contextos locales**. El acceso a la salud se torna especialmente difícil

---

3. Se entiende como carga total de trabajo la suma del tiempo dedicado al trabajo remunerado y al trabajo no remunerado.

para las poblaciones que residen en zonas rurales de difícil acceso, en particular cuando se requiere de una hospitalización de los enfermos. En este ámbito, la capacitación a promotores de salud, y en particular a comadronas es un ejemplo de las soluciones que se pueden introducir para ofrecer en determinados casos una respuesta relativamente ágil y rápida en materia de salud rural.

El intercambio de **buenas prácticas entre los países de la región es esencial para la extensión de modalidades exitosas de descentralización de la salud para cubrir las necesidades de las áreas rurales.**

De manera general, se recomienda fijar indicadores de género para cada uno de los objetivos de las acciones del eje salud. Estos permitirán el posterior monitoreo de progresos y retrocesos.

Desde el punto de vista de la **estructura interna y de la organización de los sistemas sanitarios**, es deseable la introducción de políticas de paridad en la contratación del personal sanitario, en todos los niveles de la jerarquía, así como medidas de promoción interna.

Así mismo, es importante invertir en la formación personal sanitario en igualdad y equidad. Para lo cual es necesario desarrollar programas y materiales de capacitación en servicio.

Y finalmente, el tema de las desigualdades de género en materia de salud y de sus posibles respuestas deberían ser abordadas en diferentes foros y encuentros no sólo del programa salud EUROsociAL II, sino en los eventos relacionados con la salud de los propios países, así como en los materiales de comunicación que producen los sistemas nacionales de atención sanitaria. En estos espacios, se recomienda invitar a expertos en salud y género y/o representantes de organizaciones que hayan trabajado el tema de la salud en la región desde un enfoque de género (por ejemplo la OPS o el UNFPA).



## VI. Educación

Si bien América Latina presenta relativamente buenos índices de paridad en el acceso a la educación, es necesario remarcar varios puntos.

En primer lugar, para hablar de paridad plena es necesario que la ratio entre las niñas y los niños escolarizados supere el valor 1, puesto que en la población habitualmente la proporción de mujeres supera el 50%. Por lo cual, para hablar de igualdad de condiciones el porcentaje de niñas escolarizadas también tiene que superar el 50%.


En segundo lugar, es fundamental prestar atención a **las tasas de finalización de ciclos, puesto que sólo la obtención de títulos habilita plenamente para el acceso a empleos de calidad**. Es necesario por lo tanto asegurar que la paridad también se produzca en la finalización y certificación de las etapas educativas en igualdad de condiciones.

Además, se debe reflexionar sobre la relación entre el acceso a la educación de calidad y posterior inserción en el empleo decente, siendo conscientes de que las mujeres están sobre representadas en empleos precarios, escasamente vinculados a la protección social y peor remunerados en general.

En materia educativa, es también clave, y en particular para las niñas, distinguir los resultados educativos en el ámbito urbano y rural. Mientras, las desigualdades de género en el ámbito urbano no son muy importantes, en el medio rural se observa una situación muy diferente. Se produce por lo tanto una doble discriminación para las jóvenes que viven en poblados lejanos de las grandes urbes.

De hecho, a nivel de la formación básica, las mayores brechas de equidad tienen que ver con la variable urbano-rural.

Además, **es también en el ámbito rural donde el peso de las tradiciones patriarcales y la división sexual del trabajo está más presente, y donde las niñas son solicitadas desde edades muy tempranas para el cuidado de los hermanos menores y para las tareas domésticas, lo cual reduce el tiempo del cual disponen para el**



El índice de paridad de género debe ser superior a 1 a favor de las niñas para reflejar una situación de igualdad real.

La finalización de ciclos, y no sólo el acceso, es necesaria para el acceso al empleo de calidad.

La educación en el ámbito rural es prioritaria para la reducción de las desigualdades de género y la construcción de una cultura de la igualdad.

Las mujeres requieren acreditar más títulos y más experiencia para acceder al empleo de calidad similar al de un hombre para un mismo puesto de trabajo.

**estudio.** También debe recalcar el peso que tienen los matrimonios tempranos y los embarazos adolescentes en la deserción escolar de las chicas.

Por estas razones, la educación fuera de los núcleos urbanos requiere de una atención específica y garantizar el acceso y la finalización en igualdad de condiciones para niñas y niños, la ampliación de la cobertura del ciclo de la secundaria y finalmente la revisión de los currículos de manera a incorporar valores de igualdad de género y de educación no sexista.

Por otra parte, es también en el ámbito rural donde se concentra la mayor proporción de población cuya lengua materna es diferente de la lengua mayoritaria del país. Las mujeres de etnias minoritarias, en general, presentan menores índices de bilingüismo, y por lo tanto se enfrentan a mayores dificultades para su desempeño educativo en escuelas donde se imparten clases en castellano. Es, por lo tanto, fundamental por una parte favorecer **modalidades de escuelas bilingües y reforzar para las niñas el aprendizaje del castellano**, lo que les permitirá posteriormente avanzar en sus estudios, en aquellos niveles donde la educación bilingüe no está garantizada.

De manera general, tanto en las zonas urbanas como rurales, la educación puede realizar una contribución significativa en la consolidación de una **cultura de inclusión y de igualdad de género**. Siendo la escuela uno de los lugares privilegiados de la socialización y de la construcción de valores comunes, su impacto puede ser profundo y duradero en los individuos.

Para ello, se requiere de una **revisión de los currículos y de los materiales de formación, de manera a asegurar la transmisión de valores no sexistas y la prevención temprana de actitudes y comportamientos que favorecen la posterior violencia de género**. Los docentes deben estar en el centro de este proyecto y deben ser objeto de un acompañamiento específico, así como de una formación para afianzar de la manera más eficaz posible estos valores de cohesión social, promoviendo la “educación para educadores” con un enfoque integral de género.

Finalmente, es importante generar puentes de colaboración con las entidades responsables de las actuaciones en el ámbito de la formación. Mientras se han conseguido avances significativos en la educación formal de las mujeres, se produce un fenómeno, que existe incluso en las economías más avanzadas, y que consiste en que las mujeres necesitan formarse más para acceder a empleos y remuneraciones equivalentes a los hombres. La frontera de la desigualdad se ha desplazado en muchos casos hacia esta exigencia de obtener más títulos académicos para acceder a un empleo equivalente.

**La inclusión laboral y económica que se deriva de la formación debe ser analizada de manera conjunta entre las instituciones educativas y laborales, para lo cual es urgente disponer de más datos y estudios relacionados con el retorno educativo analizado desde la perspectiva del género.**

Se recomienda la creación de puentes de colaboración con el módulo de empleo del EUROsociAL II. Esta colaboración debería además extenderse a la formación profesional y la orientación profesional con el fin de promover acciones que eviten que las mujeres se concentren en sectores tradicionalmente altamente feminizados y de baja productividad.




## VII. Políticas Sociales

Como se ha mencionado en el apartado dedicado a la salud, América Latina se encuentra actualmente en una situación de bono demográfico. Es decir que es un continente relativamente joven y que por lo tanto su población mayor dependiente es pequeña, si se compara con aquella económicamente activa.

No obstante, las proyecciones demográficas<sup>4</sup> vaticinan que esta situación se revertirá en un futuro a mediano plazo.

En la mayoría de los países, las tasas de natalidad se están reduciendo, y la población actualmente joven pasará a depender de una población activa en constante disminución.

Las políticas sociales deben tener en cuenta estos parámetros de cambios de la estructura demográfica a futuro, pues éstos tendrán un efecto directo sobre la sostenibilidad de los sistemas de protección social contributivos, pero también sobre sus componentes solidarios. Además, estos cambios en la pirámide demográfica orientarán al alza la demanda de cuidados a la población envejecida.



Los cambios demográficos a futuro en América Latina van a obligar a reestructurar profundamente sus sistemas de protección social y de solidaridad.

Puesto que las mujeres asumen tradicionalmente, producto de la división sexual del trabajo, la labor de provisión de cuidados, toda política de protección social impacta directa - o indirectamente en ellas.

Ahora bien, en la mayoría de los estudios sobre políticas sociales, se suele analizar la oferta de servicios casi exclusivamente desde las instituciones estatales. De manera que se “invisibiliza” el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil y ante todo la contribución a los cuidados y a la solidaridad desde las propias familias, es decir de las mujeres dentro de las mismas, puesto que son ellas las principales proveedoras de cuidados no remunerados. Las respuestas a las transformaciones demográficas deberían por lo tanto analizarse teniendo en cuenta un objetivo de **distribución equitativa de los cuidados**

---

4. Véanse los informes regionales del UNFPA.

## **y la protección entre el Estado, el mercado, las organizaciones de la sociedad civil y los hombres y mujeres.**

Puesto que las mujeres asumen tradicionalmente, producto de la división sexual del trabajo, la labor de provisión de los cuidados, toda política de protección social impacta directa- o indirectamente sobre ellas. Es necesario **tener en cuenta que la demanda total de cuidados y protección se distribuye entre el conjunto de estos actores**. Por lo tanto, si el Estado se retira de una prestación (por ejemplo de oferta de guarderías públicas), la demanda de cuidados no desaparece, sino se traslada bien al sector de mercado para las familias con capacidad económica para subcontratar estas prestaciones, o ésta es asumida gratuitamente por las mujeres a expensas de su disponibilidad de tiempo y de su inserción laboral.

No obstante, y en gran medida debido a la debilidad de la capacidad recaudatoria de la mayoría los Estados de la región, es fundamental avanzar en la búsqueda de complementariedad entre instituciones públicas e iniciativas locales de economía social en materia de cuidados. Para lo que se requiere de un mapeo riguroso de la oferta nacional de cuidados.

El trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil con experiencia en la materia es un ingrediente indispensable para la sostenibilidad de los sistemas de protección social y la provisión de cuidados. Por ello conviene asociar este tipo de actores desde la fase de identificación de posibles soluciones y de formulas de cogestión de los cuidados, así como de planificación de la oferta.

Esta búsqueda de alianzas implica, por parte de las instituciones gubernamentales, la necesidad de desarrollar protocolos y estándares de calidad que sean objeto de inspecciones periódicas, de manera que esta complementariedad se produzca con calidad y sin un desentendimiento por parte del Estado.

Aquí también, es necesario pensar en soluciones específicas para las pequeñas ciudades y el medio rural, donde la oferta de estructuras formales de cuidado es más escasa.

Por otra parte, **las políticas sociales y de protección requieren de una adecuada articulación con las políticas de empleo**. En la mayoría de los países de la región, y también en Europa, la construcción de modelos de protección social para garantizar la cohesión se encuentra ante el reto de equilibrar componentes contributivos (relacionados con el empleo y el pago de contribuciones) y no contributivos (universales y solidarios). Teniendo en cuenta la menor inserción de las mujeres en el empleo decente y sus trayectorias laborales erráticas, que se deben a su papel tradicional de cuidadoras, la **combinación de componentes contributivos y no contributivos tiene un mayor impacto sobre la capacidad de las mujeres de acceder a la protección social**.

**Si no se lleva a cabo esta reflexión diferenciada para hombres y mujeres se corre el riesgo de incrementar la vulnerabilidad de las mujeres, y en particular de las mujeres más pobres.**

También es fundamental reflexionar sobre el **acceso indirecto a beneficios y prestaciones sociales de muchas mujeres**, que acceden por ejemplo a la seguridad social y a pensiones de viudez gracias a derechos adquiridos por sus cónyuges. Este tipo de beneficios indirectos no sólo **desincentiva la inserción laboral de las mujeres**, y por lo tanto su acceso a mayores niveles de autonomía económica, sino que **las hace particularmente vulnerables frente a los cambios en los modelos de la familia tradicional**.

En efecto, dichos beneficios se mantienen única y exclusivamente si la mujer permanece en la institución del matrimonio, lo cual reduce significativamente no solo su autonomía personal, sino su capacidad de negociación dentro de la familia. Una separación implicaría para ella una pérdida de estos derechos indirectos a las protecciones sociales. Esto es particularmente preocupante, sobre todo cuando las mujeres se ven en la tesitura de soportar una situación de violencia dentro del matrimonio o de perder estos derechos. Sería recomendable fomentar modelos en los cuales las mujeres sean las titulares de estos derechos y no beneficiarias indirectas de los mismos.

No obstante, la adopción de nuevos modelos de acceso a la protección social no puede ser drástica, sino debe operar según la lógica del eslabonamiento de las reformas, teniendo en cuenta las condiciones actuales de acceso a la protección social y la distribución de la carga total de los cuidados entre hombres y mujeres. Por ejemplo, mientras las pensiones de viudez favorecen la perpetuación del modelo del hombre proveedor y mujer cuidadora-dependiente, éstas no pueden retirarse repentinamente, pues ello perjudicaría a aquellas mujeres que no han podido desde su juventud optar por insertarse en el mercado laboral y aportar directamente a su futura pensión. Un cambio repentino de esta naturaleza equivaldría a condenar a muchas viudas a la pobreza.

Además, el pragmatismo que combina diferentes fórmulas para casos específicos (poblaciones rurales, personas de la economía informal, etc.), que complementan modelos universales contributivos, tiende a ser más viable que la adopción de fórmulas únicas, y tiene mayores posibilidades de adecuarse a las eventuales limitaciones presupuestarias del Estado.

Por otra parte, se debe subrayar el papel fundamental que juega la protección social para la paz social y solidaridad, así como para la consolidación de los derechos humanos de hombres y mujeres. Por ello, es clave que el EUROsociAL II facilite la **colaboración**

**entre los ejes de protección social, justicia y violencia**, en el abordaje de la violencia de género para proponer soluciones integrales e innovadoras.

En este sentido, algunos aspectos de la protección social, son particularmente importantes para garantizar los derechos humanos de las mujeres, y por lo tanto sería útil valorar la priorización de programas dedicados a la mujer rural, y universalizar algunas prestaciones como la atención a la salud sexual y reproductiva de la mujer, como ya se ha señalado en el componente de salud (capítulo V).

Finalmente, con relación a la **nueva política social** impulsada por varios países de la región durante la última década mediante **programas focalizados de transferencias monetarias con contraprestaciones** (PTC), y a pesar del interés que presentan en materia de empoderamiento de las mujeres que les atribuye gran parte de la literatura sobre este tema, es importante formular algunas observaciones.

Si bien los PTC atribuyen a las mujeres un papel central en la administración de las prestaciones monetarias que se asignan a las familias más necesitadas, muchos estudios, señalan la dificultad para estas mujeres de compatibilizar el cumplimiento de las contraprestaciones exigidas por estos programas, con la búsqueda o el ejercicio de actividades remuneradas. Lo cual en definitiva reduce sus posibilidades de acceder a la autonomía económica y prescindir de dichas ayudas.

En este sentido, se recomienda tomar en cuenta las encuestas del uso del tiempo que se vienen realizando en la región desde hace varias décadas. Se debería prestar atención a la tarea de cuantificación y “monetización” del trabajo no remunerado y su peso relativo en la economía familiar, local y nacional.

Por otra parte, **es crucial que tanto en los objetivos como en el funcionamiento de estos programas, se evite considerar las mujeres como unas intermediarias o catalizadoras del desarrollo de sus familias o comunidades.**

**El desarrollo propio de las mujeres y su empoderamiento deben ser considerados como objetivos en sí mismos, y no sólo como medio para el desarrollo de terceros o de la comunidad.**

A su vez, cabe mencionar que mientras los programas de ayudas con contraprestaciones son rigurosos en el mapeo de la pobreza económica y relativamente efectivos en la focalización, éstos abordan escasamente otras dimensiones de la pobreza que no sean económicas, como por ejemplo la vulnerabilidad a la violencia o la estigmatización social. Para los beneficiarios de los programas de ayuda focalizada, estas dimensiones no monetarias de la pobreza actúan como potentes obstáculos para poder



acceder al empleo de calidad. Se deberían desarrollar acciones que permitieran incidir en una mejor imagen social de la población atendida, para facilitar su inclusión laboral y social.

Además, para fomentar una inserción laboral de los beneficiarios de los programas, es importante propiciar la generación de oportunidades de trabajo decente en sectores de mayor rentabilidad, en particular para las mujeres que tienen más dificultades para acceder a este tipo de empleos.

El apoyo de organizaciones de la sociedad civil especializadas en el desarrollo, de cooperativas y de pymes, asociaciones sectoriales de profesionales, así como gremios y organizaciones sindicales es crucial para consolidar el trabajo de las instituciones del Estado.



## VIII. Políticas de Empleo

Como se ha remarcado en el capítulo de educación, **las mujeres requieren de más títulos académicos para acceder a los mismos empleos que los hombres, y cuando acceden a éstos, reciben por ello menos ingresos.**


**Esta brecha salarial, en el caso de América latina asciende a 21% en detrimento de las mujeres.** De manera que se puede hablar de **doble discriminación: se les exige más formación y aún así se les retribuye menos.**

Además, el abanico de oficios considerados como masculinos es mayor, lo cual ofrece más posibilidades de empleo a los mismos. Esta distorsión del mercado laboral se perpetúa a través de la formación profesional (o escuelas de oficios). Por eso, es necesario trabajar en la adopción de medidas que permitan que más mujeres accedan a trabajos tradicionalmente masculinos de manera a ampliar la gama de sus posibilidades de inserción laboral de calidad.

**Para ello es importante incidir en la orientación profesional, poner en marcha medidas afirmativas como las becas o plazas reservadas para más mujeres que se formen en sectores no tradicionales, y acometer acciones que tiendan a modificar la imagen “sexuada” de algunos oficios.** Los medios de comunicación, los sindicatos y las asociaciones profesionales pueden ser aliados muy efectivos en esta transformación de los prejuicios genéricos asociados con determinadas profesiones.

Algunas medias podrían servir de incentivos para poner en marcha estos cambios, como por ejemplo un **sistema de certificación (sello de calidad en igualdad) para aquellas empresas y centros de formación que hayan demostrado su compromiso con la formación y el empoderamiento de las mujeres.**

Además, se aconseja estrechar vínculos entre las políticas de empleo y la Formación Profesional (FP) particularmente efectiva para la inserción social, pero



Los hombres tienen una gama más amplia de oficios tradicionales y por lo tanto más posibilidades de empleo de calidad.

apuntando a una formación de calidad, mediante la ampliación de la oferta de especialidades y el desarrollo de criterios de calidad. En muchos países, se ha considerado la FP como una alternativa para aquellas personas que no conseguían las cualificaciones necesarias para finalizar el segundo ciclo de la educación secundaria, o como una vía rápida para la inserción profesional de jóvenes en situación de exclusión socio-laboral. No obstante, una formación profesional de calidad que habilite para empleos técnicos con buenas salidas laborales puede convertirse como un mecanismo especialmente eficaz para la cohesión social.

No obstante, lo anterior, pasa por un mayor control de las carreras de FP por parte de las instituciones gubernamentales, una unificación de los currículos y de los estándares de evaluación, puesto que en este campo de la educación existe una gran diversidad de actores (sector privado, agencias de cooperación al desarrollo, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, asociaciones religiosas, etc.) que ofrecen programas propios sin relación con los programas oficiales y con escasa supervisión oficial.

Por otra parte, es esencial establecer **puentes de colaboración con la oferta pública de cuidados**, con el propósito de elevar la disponibilidad de tiempo de las mujeres, un elemento crítico para su inserción laboral.

En materia laboral, se aconseja la creación de **mesas nacionales u otros espacios de diálogo social** que impliquen las instituciones gubernamentales relacionadas con el empleo y con la educación, los sindicatos, las asociaciones de profesionales, y otros actores sociales activos en este sector para garantizar la permeabilidad de las políticas de equidad de género a todos los niveles.

Además, sería útil propiciar la participación de las cámaras de comercio y del sector empresarial para identificar mecanismos clave para la formalización del empleo, en particular para las mujeres.

Finalmente, algunas medidas complementarias relacionadas por ejemplo con el transporte público, o de racionalización de los horarios laborales pueden tener un efecto muy positivo sobre la inserción laboral de las mujeres. Incidir en una optimización del uso del tiempo es particularmente beneficioso para las mujeres, que llevan a hombros lo que se denomina como “hipoteca del tiempo”, es decir que las responsabilidades relacionadas con el trabajo no remunerado se suman a la carga de trabajo remunerado, reduciendo o anulando su tiempo libre. La carga total del trabajo de las mujeres requiere una atención específica por parte de las políticas públicas, así como de medidas que fomenten una mayor corresponsabilidad de los hombres en el trabajo no remunerado.

Finalmente, es crucial mejorar la información disponible en materia de empleo. Para ello, es útil contar con el apoyo de instituciones académicas y conformar un repositorio

de estudios, que ofrecerá una base para profundizar en la reflexión orientada hacia la equidad de género en la legislación laboral.

Además, se debería mínimamente contar con estadísticas nacionales de empleo desagregadas por sexo y con objetivos y metas específicas de equidad de género en las políticas y programas nacionales de empleo. Organizaciones como la OIT o la CEPAL disponen de metodologías y de datos que deberían ser aprovechados.

Además, se recomienda valorar la posibilidad de desarrollar espacios de intercambio y de diálogo con sindicatos y organizaciones de la sociedad civil con reconocida experiencia en análisis de género y medidas afirmativas. A su vez, se les podrá asociar a la definición de criterios de calidad con enfoque de género y a la evaluación de las acciones desarrolladas a nivel nacional.



## IX. Finanzas Públicas


El aspecto más desarrollado en materia de equidad fiscal en la literatura académica relacionada con las políticas públicas se refiere al gasto fiscal.

En este sentido, uno de los instrumentos más validados y consensuados a nivel internacional es la metodología de los **presupuestos sensibles al género**. Este instrumento consiste en analizar cómo las diferentes partidas del gasto público afectan de diferente manera a mujeres y hombres.

En este sentido, es aconsejable el fomento de los informes de impacto de género antes de la aprobación de los presupuestos sectoriales. Para el desarrollo de modelos de impacto de género puede resultar útil la revisión de la experiencia española, señalando sus ventajas, así como las dificultades encontradas en su implementación.

Por otra parte, la creación de comisiones de igualdad en los parlamentos regionales y nacionales, a las cuales se pueden asociar expertos individuales y entidades de la academia, es especialmente útil para asesorar y verificar la coherencia de las medidas propuestas desde los institutos fiscales y las instituciones responsables de la planificación del ciclo de políticas. Es necesario, contar en estas comisiones con personas expertas en la elaboración de presupuestos y planificación sensibles al género.

En este sentido, resultaría útil desarrollar, en colaboración con una universidad, materiales de formación en esta materia para unificar criterios entre los integrantes de las comisiones.



La fiscalidad tiene varias vertientes: la recaudación, las prestaciones directas y el gasto público.

Cada una de estas etapas puede contribuir a la cohesión social a través de la redistribución de la riqueza y de la compensación de las desigualdades.

Las medidas fiscales pueden tener efectos positivos o adversos en la inserción laboral de las mujeres y en su autonomía económica.

La fiscalidad puede ser un instrumento de equidad de género.

La fiscalidad directa actual alienta y refuerza el modelo “hombre sustentador-esposa dependiente”.

Con relación a la vertiente de la **recaudación con justicia de género**, ésta ha sido escasamente analizada, por lo menos en América Latina.

Sin embargo, la **etapa de recaudación fiscal es el primer momento en el cual el Estado puede empezar a ejercer una función de justicia y redistribución**. Se puede elegir qué bienes tasar con más contundencia mientras otros tendrán gravámenes reducidos (por ejemplo aquellos considerados de primera necesidad), y se pueden establecer tramos impositivos acordes a la renta de las personas y al patrimonio.

La equidad en el proceso de la recaudación fiscal permite compensar la desigual distribución de la riqueza y del ingreso de manera directa. A su vez, en esta misma etapa, el Estado puede proceder a una primera redistribución por ejemplo permitiendo determinadas desgravaciones como los gastos de educación, salud o por hijos o familiares dependientes.

**Si estas medidas fiscales no son analizadas desde una perspectiva de equidad de género no solamente se desaprovecha un momento decisivo para la redistribución equitativa de la riqueza, sino también se corre el riesgo de perpetuar el esquema de “hombre sustentador, esposa dependiente/cuidadora”** y por lo tanto, de desincentivar el trabajo de las mujeres o su formalización. Por ejemplo, si se permite desgravar por cónyuge dependiente, y que esta desgravación es suficientemente interesante para el contribuyente, ello representa un claro desincentivo a la participación laboral de este cónyuge. Si bien aquí no estamos en frente de una discriminación directa hacia las mujeres, se trata de una discriminación estadística, es decir que puesto que los hombres tienen una tasa superior de participación laboral a las mujeres, los cónyuges dependientes son en su mayoría mujeres, de manera que los efectos de esta medida afectarán principalmente a las mujeres.

Además, conviene que en materia de reformas fiscales se garantice un adecuado eslabonamiento de las reformas. Esta lógica de progresión debería aplicarse tanto al aumento de la presión fiscal en general, puesto que en la región los niveles de imposición directa son modestos (salvo el caso atípico de Brasil), como a los mecanismos que propician una adecuada gestión pública del Estado.

Es importante que los modelos fiscales vayan acompañando progresivamente los cambios en los modelos sociales vigentes en la sociedad y no estén en desfasados respecto de esta realidad. Por ejemplo, el modelo de “hombre sustentador, esposa dependiente/cuidadora” en el cual se ha basado la fiscalidad, ya no es la norma absoluta. Los modelos reales de familias en América Latina son muy diversos y no todos coinciden con este arquetipo de familia. Las familias con un solo adulto como cabeza, debido a la separación, el divorcio o la migración de uno de los padres, o sencillamente porque estamos frente a familias encabezadas por madres solteras, no son hoy en día una excepción en la región. Por eso puede parecer inapropiado que la fiscalidad



funcione como si el modelo de la familia tradicional “hombre sustentador, esposa dependiente/cuidadora” fuera el único vigente. Es necesario garantizar un proceso de continua revisión de la arquitectura fiscal a medida que se van observando cambios importantes en la sociedad y en la economía. Progresivamente, convendría que ésta favoreciera la tributación individual y la supresión de las desgravaciones que puedan generar un desincentivo a la inserción laboral.

Además, es necesario introducir medidas coordinadas y coherentes que acompañen los cambios sociales con otras políticas sectoriales en los ámbitos laborales, económicos y comerciales por ejemplo. Este conjunto de intervenciones para garantizar la cohesión social, debe contar con objetivos de igualdad claramente expresados.

Por lo tanto, el primer paso en materia fiscal debería estar orientado hacia **la puesta en marcha de un conjunto de medidas con equidad de género que favorezcan la formalización de la economía, los impuestos directos y una revisión de las exenciones bajo el criterio de la justicia social y de género.**

En segundo lugar, se recomienda la incorporación de la **metodología de los presupuestos sensibles al género** en la estructura del gasto público y de los informes de impacto de género que permitirían consolidar esta segunda etapa de equidad fiscal.

Y finalmente, desde el punto de vista del conjunto del programa EUROsociAL II, debería potenciarse la **colaboración con el eje de institucionalidad democrática en materia de lucha contra el fraude y la corrupción**, para consolidar la legitimidad social de los impuestos mediante de la buena gestión pública y la transparencia.



## X. Institucionalidad Democrática


De manera general, para las acciones desarrolladas en este eje, se aconseja remitirse a las pautas de recomendaciones generales formuladas para el programa EUROsociAL II (capítulo III de este documento), es decir desarrollar un proceso de análisis situacional en clave de género, analizar si existen sesgos de gestión pública que discriminan a las mujeres y garantizar que los mecanismos de rendición de cuentas reporten las contribuciones de la acción pública a la reducción de las desigualdades de género.

De la misma manera, se recomienda, como en el eje de fiscalidad, la creación de una **comisión de igualdad en el parlamento a la cual estén también asociadas personas expertas y representantes de organizaciones de la sociedad civil**. Esto permitiría abrir un espacio de diálogo y de rendición de cuentas públicas, en el cual se podría prestar una atención específica a la igualdad de género.

Además se aconseja la creación **de grupos de trabajo interministeriales de equidad de género** para valorar la coherencia de las políticas sectoriales e intercambiar información acerca de los compromisos, planes, avances y buenas prácticas.

Por otra parte, se recomienda el fomento de espacios y mecanismos para facilitar la participación de las organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos de las mujeres a la información relativa a la gestión pública y agilizar los procedimientos para la denuncia por parte de las mismas o de particulares de los casos de corrupción. A su vez, es esencial poner en marcha medidas susceptibles de garantizar la protección de las partes denunciantes.

La incorporación de mujeres en los ámbitos de toma de decisiones ha venido



Se recomienda la creación de comisiones parlamentarias de igualdad y de comisiones interministeriales con la participación de expertos y de organizaciones no gubernamentales de derechos de las mujeres.

Según apunta la mayoría de los estudios realizados en el ámbito de los consejos de dirección de las empresas privadas, a medida que aumenta la participación de mujeres en los espacios de dirección, se observan progresos en el cumplimiento de las normas y en la lucha contra la corrupción.

obteniendo resultados muy satisfactorios. **En general, según apunta la mayoría de los estudios realizados en el ámbito de los consejos de dirección de las empresas privadas, a medida que aumenta la participación de mujeres en los espacios de dirección, se observan progresos en el cumplimiento de las normas y en la lucha contra la corrupción.**

Si bien existen pocos estudios que hayan analizado este fenómeno en ámbitos de la gestión pública, se podrían impulsar medidas para elevar la participación femenina en comisiones y espacios de decisión política con el fin propósito de lograr resultados similares a los que esta media afirmativa ha tenido en el mundo de la empresa.

## X. Diálogo Social

Con el apoyo de **instituciones expertas en materia de género**, se aconseja trabajar conjuntamente con los principales centros de formación de los empleados públicos para generar una cultura de la transparencia y promoción de la igualdad de género.

Esta labor de formación se acompañará del desarrollo de **materiales orientativos, y de una normativa de procedimientos (códigos de conducta) para la aplicación de medidas de equidad de género en los espacios de diálogo social.**

La experiencia de organizaciones de la sociedad civil (academia y movimientos para la defensa de los derechos de las mujeres) sería de gran valor para la generación de espacios y formas de diálogo social.

De manera general, debe revisarse la composición de las instancias de construcción de consensos para garantizar una representación paritaria de hombres y mujeres.

Se sugiere formular pautas de funcionamiento que tengan en cuenta la paridad en la representación a todos los niveles, la rotación de hombres y mujeres en los cargos clave de estas instancias, así como normas y procedimientos para la elaboración de diagnósticos, estrategias y planes de acción que contengan indicadores de género.

Para la puesta en marcha de medidas afirmativas para aumentar la participación de las mujeres en las plataformas de diálogo social, se recomienda analizar los obstáculos directos e indirectos y los posibles incentivos para su participación en estos espacios.

Además, se aconseja revisar los temas y asuntos abordados por estas instancias, y evaluar si éstos son tratados con un enfoque de equidad de género.

Finalmente, el fomento de alianzas con instituciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y ONU Mujeres podría ser de gran utilidad, puesto que ambos organismos acreditan una amplia experiencia en materia de gobernanza y de

participación de las mujeres y organizaciones de la sociedad civil en la gestión pública y el diálogo social. A su vez, estas instituciones disponen de metodologías y de instrumentos validados que podrían ser útiles a los socios del EUROsocial II.

## XII. Descentralización

Debería promoverse la **gestión participativa y paritaria a nivel de las administraciones y autoridades locales** para la identificación de necesidades y prioridades, la planificación y la evaluación de resultados.

En estos procesos, es aconsejable la **incorporación de organizaciones de base de defensa de los derechos de las mujeres**.

Se recomienda favorecer la presencia de mujeres en puestos de relevancia y liderazgo en estas instancias descentralizadas. Para ello, deberían existir incentivos reales.

Las entidades de gobierno descentralizadas deberían contar con protocolos de obligado cumplimiento respecto de la paridad y el desarrollo de diagnósticos, planes e indicadores de género, para **que progresivamente vaya instalándose a nivel local una cultura de igualdad**.

En el seno de los mecanismos de participación local, se definirán objetivos, metas e indicadores relacionados con la igualdad de género de manera **transversal**.

Es importante invertir en la producción de materiales de formación y guías de funcionamiento para garantizar que estos espacios de gestión pública participativa sean mecanismos informados y propicios para la equidad de género.

Sin embargo, **algunos asuntos como la atención a la violencia de género debería ser abordada en estrecha colaboración con el gobierno central**, puesto que este tema requiere de profesionalidad, de formación específica y de protocolos propios, que ofrezcan la mayor garantía y protección a las víctimas, incluso cuando ello suponga un conflicto de valores con las tradiciones y estructuras de poder locales.





## XIII. Justicia


Por diferentes razones, una parte de **las mujeres no se encuentran en situación de igualdad en materia de acceso a la justicia, tanto formal como informal.**

Entre estas razones puede mencionarse el hecho de que gran parte de los mecanismos de administración de la justicia están compuestos por hombres, y que las tradiciones y costumbres patriarcales vigentes en la mayoría de las sociedades tienen un peso importante tanto en el desarrollo de las leyes como de los valores y prejuicios de las personas que administran la justicia. A ello se suma el hecho de que muchas mujeres carecen de ingresos propios para hacer frente al coste de emprender una acción legal.

Por otra parte, en sociedades rurales indígenas alejadas de los grandes núcleos urbanos, **no es raro que las mujeres tengan un dominio muy escaso del idioma nacional u oficial, lo cual dificulta su desempeño en los espacios judiciales.**

Por eso es importante que la población esté debidamente informada de los mecanismos a su disposición y de los principios de no discriminación y equidad que los rigen, así como de la provisión de servicios de asistencia jurídica para quien no pueda asumir su coste.

Esta información deberá estar disponible en diferentes idiomas locales dependiendo del contexto nacional, habida cuenta que muchas mujeres procedentes de minorías étnicas sólo hablan su idioma materno y, además, también deberá adaptarse a los elevados niveles de analfabetismo que imperan en algunos colectivos y que afectan en mayor medida a las mujeres.



El peso de las costumbres en las leyes y los representantes de la autoridad judicial pueden dificultar el reconocimiento y defensa de los derechos de las mujeres.

La falta de recursos propios, la falta de tiempo y en algunos casos la dificultad de expresión en un idioma, son algunas de las barreras a las cuales las mujeres se enfrentan en su relación con la justicia.

Deben aclararse las competencias de los mecanismos de resolución de conflictos y fortalecerse los vínculos con los sistemas de justicia para garantizar el pleno respecto de los derechos humanos de las mujeres.

Por otra parte, para complementar el trabajo realizado desde las instancias centrales de la justicia, resulta interesante el desarrollo de mecanismos descentralizados y cercanos que pueden ser muy positivos para mejorar el acceso de las mujeres rurales a la justicia.

No obstante, la menor profesionalización de estos mecanismos y su imbricación en las costumbres y tradiciones locales, son también **potenciales barreras para un trato equitativo de las mujeres**, y por lo tanto requieren de una atención específica.

En este sentido, la formación en materia de trato y lenguaje no sexista es indispensable para que los integrantes de estos mecanismos de resolución de conflictos estén sensibilizados a las desigualdades de género que intervienen a todos los niveles, inclusive en cuanto a la capacidad de expresarse cómodamente en público.

Sin embargo, estos mecanismos locales de resolución de conflictos no son la garantía absoluta de un pleno acceso a la justicia por las mujeres. En algunos ámbitos, donde tradicionalmente las mujeres interactúan muy poco directamente con hombres que no pertenecen a sus familias, disponer de una instancia judicial a nivel local no significa que las mujeres acudan libremente a estas plataformas. En estos casos, garantizar una presencia de mujeres suficiente en las entidades de resolución de conflictos y que éstas asuman el liderazgo en estos casos, puede ser un elemento decisivo para hacerlas más accesibles.

Además, el desarrollo de protocolos de funcionamiento no sexistas y de obligado cumplimiento complementará la formación de las personas responsables de los mecanismos de resolución de conflictos.

Estos mecanismos deberían ser objeto de una formación general relacionada con los principales tipos de litigios y sus respectivos encauzamientos legales. De manera que estas instancias puedan no sólo servir como mecanismos de resolución de conflictos, sino de orientación jurídica básica.

Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil, en particular aquellas que trabajan para el empoderamiento y la defensa de las mujeres, deberían también beneficiarse de una formación específica para ofrecer servicios de orientación básica y apoyo a las mujeres que requieran acceder a la justicia.

A su vez, los organismos gubernamentales, en asociación con la sociedad civil, deberían ejercer sobre estas instancias de resolución de conflictos una labor de vigilancia permanente, de supervisión y de fiscalización.

Desde la estructura de los organismos judiciales, debería irse creando jurisprudencia relacionada con la equidad de género, de manera a orientar también la resolución de

conflictos. En cualquier caso, deben quedar claras las competencias de estos mecanismos y las vías para la tramitación judicial de los casos.

De manera general, el compromiso con la equidad de trato de la justicia tanto para hombres como mujeres debe estar en el centro de todos los mensajes que emanan del sistema de justicia. En este sentido, se prestará un cuidado especial al lenguaje no sexista en los documentos que se produzcan.

Por otra parte, los responsables a todos los niveles de los cuerpos de policía y del sistema de justicia deberían recibir una formación específica para el trato equitativo de hombres y mujeres.

A su vez, deben existir mecanismos accesibles para la denuncia de abusos relacionados con el principio de equidad y de mal trato por razones de género por el sistema de administración de la justicia, así como mecanismos y protocolos de sanción para quienes vulneren estos principios, y normas de confidencialidad y protección para quienes los denuncien.

Además, debería favorecerse la incorporación de mujeres en los cuerpos de seguridad y carreras judiciales mediante medidas afirmativas. Estas medidas tendrían no sólo efectos sobre una mayor paridad en estos cuerpos, sino también representarían un beneficio para que las mujeres que acudan a estos servicios encuentren un contexto paritario en el cual se sientan más cómodas para expresar su caso.

En cuanto a algunos temas especialmente delicados y que están estrechamente relacionados con usos y costumbres arraigados a nivel local deberían ser tratados por otras instancias profesionalizadas y siguiendo procedimientos rigurosos y no por mecanismos locales de resolución de conflicto.

El caso de la **violencia de género y la trata de mujeres en particular no deberían abordarse a nivel de mecanismos para-judiciales**. En estos casos se **debe contar con mecanismos propios y protocolos de actuación bien definidos**. Estos procedimientos deben cubrir tanto la fase de denuncia, tramitación de la misma y de las pruebas y declaraciones, tratamiento policial y judicial (tribunales especiales) administración de los casos por la justicia y mecanismos de cumplimiento de las penas y de protección a las mujeres víctimas de violencia de género y de trata, así como de sus hijos. Podría considerarse oportuno compartir la experiencia española en esta materia.

Tanto en el caso de la violencia de género, como de trata de mujeres, la firma de acuerdos con organismos de la sociedad civil para brindar apoyo durante el proceso, así como posteriormente, es esencial. Estos acuerdos podrían incluir un apoyo financiero específico, por ejemplo para la creación de casas de acogida para las mujeres víctimas de violencia o de trata y sus hijos.

Por otra parte, la violencia de género y la trata deben ser objeto de campañas de sensibilización de la población en general para luchar contra estas lacras. En este sentido, resulta muy positivo desarrollar programas de formación de los principales medios de comunicación, y diseñar conjuntamente productos de comunicación, campañas de sensibilización y educación ciudadana.

En este ámbito, es deseable una colaboración específica con el eje de educación del EUROsociAL II para la incorporación, desde las edades escolares más tempranas, de valores de igualdad de género y de rechazo hacia la violencia machista.

## XIV. Seguridad Ciudadana

En la mayoría de los países de la región, a pesar índices de crecimiento económico sostenido durante los últimos años, se observan niveles de violencia ciudadana muy elevados. Esta violencia cotidiana es quizás la expresión más clara del deterioro de la calidad de vida de la población y pone en jaque de manera frontal a la cohesión social.

La violencia diaria, que se ha venido intensificando de la mano de la delincuencia transnacional vinculada al tráfico de drogas y de armas, se expresa de diversas maneras y condiciona la vida de los ciudadanos en el uso del espacio público, así como pone en riesgo la integridad de sus propios hogares.

No obstante, **esta violencia no afecta por igual a todas las personas**. Claramente, las personas que disponen de más recursos económicos pueden paliar y prevenir parte de esta violencia reforzando la seguridad de sus domicilios, utilizando medios privados de transporte o desempeñándose en lugares exclusivos custodiados por servicios de seguridad privada. El coste de esta prevención y reparación de daños de la violencia común es sin embargo muy alto y puede llegar a representar una parte significativa del Producto Interior Bruto (PIB) de un país, como es el caso de El Salvador donde se estima que este gasto se eleva a un 25% de este rubro.

Es más, **esta violencia tampoco “golpea con equidad” a mujeres y hombres**. Las mujeres están expuestas a mayores índices de violencia e inseguridad, lo cual en algunos contextos limita seriamente su posibilidad de desempeñarse libremente en el espacio público y de hacer uso de transportes colectivos sin exponerse a robos, asaltos o agresiones físicas y verbales.

Por eso, es necesario profundizar en mayores niveles de comprensión de la violencia en clave de género. El primer paso para ello consiste en contar con datos e indicadores de violencia desagregados por sexo, tanto cuando se habla de víctimas como de causantes. Para disponer de una visión precisa del fenómeno en sus múltiples expresiones, es fundamental disponer de protocolos que los diferentes niveles de la administración podrán utilizar para recopilar la información y centralizarla en una unidad

administrativa única, que a su vez garantice la protección de datos personales, y unifique la codificación de la información.

Esta recogida de datos debería hacerse desde diferentes unidades tales como los centros de atención sanitaria, las comisarías, los juzgados, pero también las asociaciones de protección de las mujeres (casas de acogida, asociaciones de apoyo a víctimas, etc.) y en base a protocolos estandarizados. Lo cual implica el desarrollo de acuerdos entre entidades oficiales y organizaciones no gubernamentales.

Con base a las principales tipologías de violencia deberían desarrollarse planes de actuación con enfoque de género, conjuntamente con los principales actores institucionales presentes en el terreno (incluyendo asociaciones de la sociedad civil).

Es aconsejable prever, en el marco de estos planes de acción, el desarrollo de herramientas y guías para la acción así como de materiales específicos de educación y sensibilización. Estos materiales son susceptibles de incidir en la generación de identidades positivas, la promoción de una cultura de igualdad y de respeto entre hombres y mujeres. La experiencia del tejido asociativo en esta materia, de los medios de comunicación, así como de la academia debería aprovecharse.

Por otra parte, y en colaboración con el eje de finanzas públicas, se deberían desarrollar presupuestos sensibles al género para los recursos públicos que se asignen en materia de prevención y de lucha contra la violencia.

La presión cotidiana ejercida por la violencia sobre la ciudadanía, no sólo tiene un elevado coste económico y social (degradación del espacio público como lugar de convivencia y deterioro de las relaciones interpersonales), sino también individual.



Las mujeres están más expuestas a la violencia ciudadana, y además se ven afectadas por diferentes modalidades de la violencia de género, como la violencia ejercida por la pareja o ex pareja, las violaciones, la trata y la explotación sexual entre otras.

Los niveles de violencia a los cuales están expuestas las mujeres tienen un efecto directo sobre su desempeño en el espacio público, merman su autoestima y confianza e inciden negativamente sobre su autonomía en general.

Es decir que la VIOLENCIA LIMITA PROFUNDAMENTE EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES.

**El estrés cotidiano al cual están sometidas con más intensidad las mujeres tiene un efecto directo sobre su desempeño en el espacio público, merma su autoestima y confianza y actúa negativamente sobre su autonomía en general. Es decir que limita profundamente el ejercicio de sus derechos humanos fundamentales.**

Por lo tanto, es esencial interpretar esta violencia contra las mujeres como un asunto de derechos humanos y en el marco de una estructura social que subordina a las mujeres: el patriarcado.

Además, las mujeres están expuestas a un tipo específico de violencia, la **violencia de género**, que se expresa de diferentes maneras. La primera es aquella ejercida por la pareja o ex pareja y que encuentra en el ejercicio de la violencia física y moral la reafirmación de una relación asimétrica, de dominación.

A su vez, la **violación** física es también otra forma de violencia de género, como lo son la **trata y explotación sexual de las mujeres**.

Los elevados índices de **feminicidios** que imperan en la región, en particular en Centroamérica, que a pesar de su magnitud no son más que la punta de **"iceberg"** de un maltrato cotidiano muy extendido y socialmente aceptado, requieren de una respuesta integral por parte de los Estados. Esta acción pública debe incluir la educación y el fomento de una cultura de respeto de igualdad de género, la condena judicial, la protección y resarcimiento de las víctimas.

Por otra parte, en el caso de la **violencia juvenil**, el análisis debe hacerse diferenciando la problemática vivida por los chicos y las chicas. Con demasiada frecuencia se abordan este tipo de violencia con un sesgo androcéntrico. Es decir, que se tratan los problemas y las soluciones esencialmente generalizando la situación vivida por los hombres.

Por ejemplo, en la mayoría de los casos se analizan las "maras" o bandas delictivas, sin tomar en cuenta la situación vivida por las chicas procedentes del mismo contexto que estos grupos delictivos. Por otra parte, tampoco se analiza la situación de las jóvenes dentro de las mismas bandas, que se caracterizan por tener estructuras muy jerarquizadas y que se rigen por valores machistas. **Estos sesgos conducen a menudo a no ver la situación desde la perspectiva de las chicas y por lo tanto a no incluirlas en las soluciones.**

Es fundamental empezar a recopilar y presentar estudios y políticas públicas que enfoquen el tema desde un punto de vista integral y diferenciado para hombres y mujeres, para asegurar así un mejor abordaje de la problemática de la violencia juvenil.

Otro tema de especial relevancia para América Latina trata de la violencia a la cual están expuestas de manera aguda las **mujeres migrantes**, que va desde el robo, la extorsión, la violación, la trata y hasta el asesinato.

Por su naturaleza transnacional, este tipo de violencia ejercida sobre las mujeres exige **mejorar las intervenciones y la coordinación transnacional por medio de convenios y protocolos de actuación específicos entre los países.**

Finalmente, en materia de fomento de la seguridad ciudadana, la formación y el fortalecimiento de la política y de los servicios de investigación criminal son piezas clave. Se recomienda la puesta en marcha de programas de formación que incluyan contenidos y materiales relativos a la especificidad de la violencia de género y que contribuyan a fomentar en los cuerpos de policía y de justicia una cultura no sexista, incluso en lo relativo a su organización interna.

Por otra parte, para garantizar una mayor presencia de mujeres en los cuerpos policiales y de investigación, resulta útil atender las demandas específicas del personal femenino de estas instituciones. Por ejemplo, la ausencia de una infraestructura adecuada (como vestuarios o baños) reservada para las mujeres en cuerpos profesionales altamente masculinizados puede ser un potente desincentivo para su incorporación. La identificación de necesidades muy concretas puede, junto con una serie de medidas afirmativas para la incorporación de mujeres en los servicios de policía y de investigación criminal a todos los niveles de la jerarquía, ser muy efectiva y redundar en resultados muy positivos para ofrecer a las mujeres un servicio público más cercano.

De manera general, para este eje de intervención, resultaría útil establecer acuerdos con centros de estudios nacionales y regionales sobre violencia con representación de investigadores que hayan trabajado el tema de género en sus estudios, como ONU Mujeres y en particular su centro de investigación y de capacitación (antiguo INSTRAW) con sede en República Dominicana.



## XV. Consideraciones finales

El programa EUROsociAL II pretende mediante este instrumento poner en marcha un proceso de incorporación de la equidad de género en todas las facetas de sus actuaciones. Una apuesta ambiciosa, pero que se inscribe en marco de los compromisos asumidos tanto por los países de la Unión Europea como de toda la Comunidad Iberoamericana.

Este proceso sitúa al EUROsociAL en la senda de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer y la Plataforma de Acción de Beijing, pero también de los Consensos respectivamente de Quito y de Brasilia que ponen los derechos humanos y el empoderamiento de las mujeres en el centro de la agenda regional de cohesión social.

El presente documento no se limita a ofrecer pautas y herramientas concretas para la inclusión del enfoque de equidad de género, sino incorpora también elementos teóricos elementales procedentes de la literatura científica relacionada con los diferentes ejes temáticos abordados por el EUROsociAL II y respaldada por la investigación aplicada reciente sobre las políticas sociales en América Latina y el Caribe.

Sin este bagaje teórico y conceptual, resultaría una tarea muy ardua pretender llevar a la práctica un proyecto de cohesión social que incluya en igualdad de condiciones a los hombres y las mujeres de la región.

Así mismo, se ha intentado mantener estas pautas teóricas lo más reducidas que ha sido posible, mientras se ha abundado en propuestas y orientaciones prácticas que tendrán que ser ampliadas y consensuadas entre las organizaciones y personas responsables de llevar a la práctica este ambicioso plan de acción. Lo que en un principio puede resultar un ejercicio forzado, irá con la práctica convirtiéndose en una rutina en el abordaje de la cohesión social.

Este instrumento debe por lo tanto entenderse como el inicio de un proceso, cuyo éxito dependerá del compromiso que asuman todos los actores que participan en el Programa EUROsociAL II respecto de la justicia de género.



## XVI. Referencias útiles

- Bruera, S.; González, M.; Gutiérrez, M. y Garrido, L. (coord.). (2010). *ISO Quito. Una herramienta para el seguimiento del Consenso*. Articulación Feminista Marcosur. Montevideo: Cotidiano Mujer.
- CEPAL (2007). *Consenso de Quito. X Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe*. Quito: CEPAL, Naciones Unidas. Disponible en:  
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf>
- CEPAL (2010a). *Consenso de Brasilia. XI Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe*. Brasilia: CEPAL, Naciones Unidas. Disponible en: [http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia\\_ESP.pdf](http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf)
- CEPAL (2010b). *¿Qué Estado para qué igualdad?*. LC/G.2450(CRM.11/3). Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2007). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Igualdad de género y capacitación de las mujeres en la cooperación al desarrollo* [SEC(2007) 332] /\* COM/2007/0100 final \*/. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0100:ES:NOT>
- MAEC (2007) Estrategia de “género en desarrollo” de la Cooperación Española. Madrid: MAEC.
- Naciones Unidas (1979). *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer – CEDAW*. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>
- Naciones Unidas (1985). *La Plataforma para la Acción de Beijing*. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>
- Naciones Unidas (2000). *La Declaración del Milenio*. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- Organización Panamericana de la Salud (2009). *Género, Salud y Desarrollo en las Américas. Indicadores Básicos 2009*. OPS, UNFPA, UNIFEM y CEPAL.
- Pazos Morán, M. (dir.) y Rodríguez, M. (coord.). *Fiscalidad y equidad de género*. Documento de Trabajo n° 43. Fundación Carolina, 2010.
- Red sobre Igualdad de Género del CAD. (2008). *Igualdad de género, autonomía de la mujer y la declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo: resumen temático 1. ¿Cómo establecer los vínculos necesarios?*. París: OCDE.
- United Nations. *The World's Women 2010: Trends and Statistics*. New York: United Nations.

## Sitios web de referencia:

La plataforma de la Presupuesto y género: <http://www.presupuestoygenero.net/>

Grupo de Género y Macroeconomía América Latina: [http://www.gemlac.org/novedades\\_cursos.asp](http://www.gemlac.org/novedades_cursos.asp)

División de género de la CEPAL: <http://www.eclac.cl/mujer/>

Observatorio Regional de la Igualdad: <http://www.eclac.cl/oig/>

ONU Mujeres: <http://www.unwomen.org/es/>

América Latina Genera (plataforma de gestión del conocimiento sobre género del PNUD): [http://www.ame-  
ricatinagenera.org/es/](http://www.ame-<br/>ricatinagenera.org/es/)

Organización Panamericana de la Salud (OPS)/ Género y salud:

[http://new.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=2503&Itemid=2433&lang=es](http://new.paho.org/hq/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=2503&Itemid=2433&lang=es)

OIT: <http://www.ilo.org/public/spanish/gender.htm>

Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

**EUROsocial** es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsocial pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.



[www.eurosocial-ii.eu](http://www.eurosocial-ii.eu)