MATRIZ DE ANÁLISIS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE

POLÍTICAS JUSTAS DE IGUALDAD DE GÉNERO

MATRIZ DE ANÁLISIS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE POLITICAS JUSTAS DE IGUALDAD DE GÉNERO1

La identificación de políticas justas de igualdad se orienta a conocer y analizar políticas públicas que, en el contexto de procesos históricos específicos y usando los recursos disponibles socialmente, obtienen resultados que tienden a la justicia distributiva, de reconocimiento y de representación, fortaleciendo los logros de las mujeres en las tres áreas de preocupación planteadas y trabajadas por el OIG: autonomía física, económica y política de las mujeres.

Promover una mayor justicia solucionando situaciones concretas de injusticia, implica contar con políticas que en su planificación, elaboración, ejecución y evaluación se orienten hacia el fomento de la justicia en la sociedad. Las instituciones –y las políticas- así entendidas, no son entonces resultados de una justicia total sino más bien mecanismos para lograr la justicia en ámbitos determinados, constituyen *instrumentos* para lograr la superación de injusticias específicas[2].

En relación a la igualdad de género, la preocupación por establecerla como objetivo de la gestión pública, se plasma en múltiples acuerdos internacionales y regionales, de los cuales los Estados han sido parte, y que han tenido como efectos la generación de políticas en todos los países de la región. Las políticas de igualdad de oportunidades implementadas en muchos países de la región durante los últimos 20 años han apuntado a corregir los orígenes de la discriminación y avanzar en la garantía de los derechos humanos de las mujeres a través de múltiples estrategias de intervención pública. Hoy se hace necesario dar un paso más y preguntarse acerca de la efectividad de las políticas en relación con sus objetivos de justicia de género.

Para definir una política como justa desde el punto de vista del género, es necesario considerar el *qué* y el *quién* de la justicia. En el caso del género, las demandas de justicia, no se hacen desde un solo lugar, y en este sentido el aporte de Nancy Fraser es central. El género no es una clase social ni un estatus, las injusticias de género no pueden ser atribuidas solamente a un factor, por consiguiente la articulación de demandas de género surge tanto desde las injusticias económicas como de las de reconocimiento y, también desde la forma en que se organiza la acción política y la toma de decisiones. La propuesta de Fraser permite analizar tres dimensiones del orden social actual -que si bien pueden ser separadas analíticamente, están interrelacionadas entre sí- dimensiones en los que la justicia debe operar: la justicia redistributiva, la justicia de reconocimiento y la de representación.

---

[1] CEPAL. Reunión internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. Serie Mujer y Desarrollo Nº 104. LC/L.3231-P/E . Junio de 2010 Caribebin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/40097/P40097.xml&xsl=/mujer/tpl/p9f.xsl&base=/oig/tpl/top-bottom-decisiones.xslt

[2] Este es un planteamiento ampliamente desarrollado por Amartya Sen, quien sostiene que se debe "establecer instituciones aquí y ahora para promover la justicia a través del mejoramiento de las libertades y el bienestar de las personas que viven hoy y que no estarán mañana. Y aquí es precisamente donde una lectura realista de las normas de conducta resulta importante para la elección de las instituciones y la búsqueda de la justicia"(p.111)

Esta separación analítica permite ver las tensiones especialmente entre las soluciones a las demandas redistributivas y las soluciones a las demandas de reconocimiento. Las demandas de redistribución despojan a los grupos de sus diferencias específicas, apuntan a la derogación de las diferencias que implican desigualdades en la distribución, de modo que promueve la igualdad de los grupos. Las demandas de reconocimiento ponen el foco en la especificidad de un grupo y la afirmación de su valor, tiende así a la diferenciación de los grupos. En el análisis de las políticas se debe considerar esta aparente contradicción de objetivos, que lleva a que las exigencias estén en tensión e incluso aparentemente se interfieran. Una política justa debiera poder entrelazar de manera mutuamente positiva objetivos redistributivos con objetivos de reconocimiento y objetivos de representación. Debe, entonces, apuntar en sus fundamentos a defender una política social de la igualdad y a una política cultural de la diferencia.

La matriz que se ha diseñado, entiende la noción de política pública en tanto "cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; (…) desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado" [3] y considera las distintas fases del ciclo de la política, de modo que el análisis se realiza en la identificación y definición de los problemas públicos, la formulación, la implementación, y la evaluación (control y vigilancia) y el seguimiento de la política, en función de su capacidad de respuesta frente a las exigencias de justicia redistributiva, de reconocimiento y de representación, con que se trata de políticas justas de género, de búsqueda de justicia para un grupo expuesto a diversas dimensiones de injusticias y no a una sola.

Esta matriz sugiere evaluar las políticas públicas en su capacidad para enfrentar la injusticia socioeconómica, expresada en la distribución injusta de bienes y recursos; las injusticias legales y culturales que se manifiestan en el dominio cultural,[4] y la injusticia en la representación, referida la jurisdicción del Estado y a las reglas que organizan la confrontación.

Es importante, cuando se habla de políticas justas, comenzar a poner más énfasis en la fase de evaluación de las políticas; más allá de los objetivos de la misma, lo que debe primar son los resultados. Y es precisamente este punto uno de los más débiles en el análisis de políticas, ya sea porque se trata de políticas recientes y las evaluaciones son incipientes, ya sea porque los aspectos evaluados no necesariamente están construidos para dar cuenta del rol jugado por la política en la solución de ciertas situaciones de injusticia.

La iniciativa del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe es una invitación a entidades de gobiernos a, no solamente a mostrar y poner en común iniciativas que han dado pie a implementar políticas justas desde la perspectiva de género, sino que también para poner el foco en cómo se observa, analiza y evalúan dichas políticas, de modo de fomentar la discusión de políticas justas y su potencial replicabilidad. Esto implica una mirada que no se agota en la descripción de una política calificada como justa, desde el momento en que la meta es el logro de justicia y la política un instrumento para ello.

[3] En tanto "En Eugenio Lahera (2002) Introducción a las políticas públicas, Fondo de Cultura Económica, Chile

[4] Nancy Fraser, "Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia de género" en Revista Internacional de Filosofía Política, Nº8, Madrid, junio 1996.

El Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe recopilará periódicamente políticas públicas de igualdad de género de carácter nacional, prestando especial atención al desarrollo de capacidades a nivel institucional, social, político y cultural, a fin de generar un cuerpo de conocimiento sobre las respuestas gubernamentales frente a las exigencias de autonomía física, de autonomía económica y autonomía de representación de las mujeres, para orientar la acción y la toma de decisiones.

Se presentan a continuación los criterios para identificar políticas justas de igualdad de género, ordenados de acuerdo al ciclo ideal de formulación, ejecución y evaluación de una política pública. Se incluye además un punto asociado a la identificación del problema.

El conjunto de temas incluido constituye una guía para la evaluación e identificación de políticas justas de igualdad de género y no debe ser necesariamente aplicado de manera rígida o en su totalidad, es el siguiente:

Fases del ciclo de la política pública	**Puntos a considerar en cada fase**
A. Identificación y definición de los problemas públicos a que responde la política.	A.1 Marcos de sentido A.2 Identificación del problema A.3 Identificación de injusticias de género
B. Formulación/Diseño	B.1 Objetivo de la acción estatal B.2 Marco normativo B.3 Marco político social
C. Implementación	C.1 Descripción general C.2 Transversalidad C.3 Relación sistema político/ sistema administrativo/ sociedad civil C.4 Información y difusión C.5 Sostenibilidad C.6 Desarrollo de competencias, capacidades, habilidades
D. Evaluación /Control y vigilancia	D.1 Monitoreo D.2 Producción de información D.3 Resultados respecto de los objetivos de la política D.4 Avances en justica para las mujeres D.5 Temas pendientes

MATRIZ PARA IDENTIFICAR POLITICAS JUSTAS DE IGUALDAD DE GENERO		
Nombre de la política que se analiza: Objetivo de la política:		
Fases del ciclo de la política pública	**Puntos a considerar en cada fase**	**Preguntas**
A. Identificación y definición de los problemas públicos a que responde	A.1 Marcos de sentido *Los marcos de política no son meras descripciones de la realidad sino interpretaciones de ésta. Las políticas públicas se sustentan en matrices diferentes de interpretación de las desigualdades de género.* *Las políticas justas de igualdad de género son aquellas sustentadas en enfoque de derechos que implica el goce efectivo de estos y la garantía estatal de su ejercicio. Pueden estar definidas en un horizonte de mediano y largo plazo.* *Asimismo se orientan a fortalecer los consensos sobre igualdad de género y los incorpora en la visión del desarrollo*	¿Cómo se gestó la política? ¿Qué antecedentes se consideraron en la discusión del problema? ¿Quiénes fueron los actores involucrados en la definición del problema?
	A.2 Identificación del problema *El contexto en el que se desarrollan las respuestas gubernamentales es fundamental para el análisis de una política pública. El contexto en que se desarrolla la política de igualdad mostrará la desigualdad de género en determinada población o territorio y sus características, así como los aspectos referidos a los marcos y el desarrollo institucional.*	¿Cuál es el problema? ¿Cómo evolucionará el problema si no se actúa sobre él? ¿Qué injusticias específicas se abordan con esta política pública?
	A.3 Identificación de Injusticias de género *Diagnóstico que incorpore los impactos diferenciados del problema a enfrentar en hombres y mujeres y las normativas que facilitan o dificultan una solución adecuada*	¿Qué injusticias específicas viven las mujeres en el ámbito de acción de esta política pública? ¿En cuáles injusticias –redistribución, reconocimiento y/o representación- se ha considerado actuar?
B. Formulación/Diseño	B.1 Objetivo de la acción estatal *Definición de los objetivos, resultados y efectos explícitos de la política y del sujeto de la política.*	¿Cuál es el objetivo explicito de la política? ¿Que persigue la política como efecto y cómo se explicitó? ¿Están claramente definidos los sujetos a los que está destinada?
	B.2 Marco normativo	¿Cuál es el marco legal que respalda la

	Esta dimensión se concreta en la práctica cuando la política permite garantizar el ejercicio de los derechos y existe un contexto legislativo, con medidas de igualdad y no discriminación, así como planes gubernamentales a los cuales la política adhiere	política y que permite la exigencia de derechos por parte de sus destinatarias?
	B.3 Marco político/social *Las políticas justas de igualdad de género son el resultado de un proceso de deliberación informado, participativo y transparente, que suscita adhesión ciudadana, en el cual las voces de las mujeres han sido escuchadas, de modo de construir una política que tenga por objetivo no sólo el mejoramiento de la gestión pública, sino su democratización. Es decir, se promueve la deliberación ciudadana, la participación de las mujeres y de otros actores en los distintos momentos del ciclo de la política. Asimismo, los organismos gubernamentales responsables del diseño de políticas públicas presentan públicamente sus propuestas de políticas y generan mecanismos de diálogo y recepción de observaciones a las propuestas entre los distintos actores clave. El efecto del diálogo entre Estado y sociedad civil en el campo de la política sectorial debería potenciar el desarrollo de competencias de diálogo horizontal entre los actores estatales y los de la sociedad civil y apertura de espacios para ampliar la toma de decisiones sobre el curso de la gestión pública*	¿Quiénes han sido los o las actores políticos sociales centrales para la formulación de esta política? y ¿cómo participaron en el diseño de la política? ¿Se generan alianzas entre diversos actores para la aplicación de las políticas justas de igualdad de género, de tal manera de evaluar las capacidades de generar consensos sociales y políticos? ¿Cuáles fueron los principales elementos/aspectos en disputa?
C. Implementación	C.1 Descripción general *Una política justa de igualdad de oportunidades considera y asegura accesibilidad física y económica, difusión de los derechos, medidas preventivas, acciones positivas que muestran el desarrollo operativo de la política.*	¿Quién es el responsable de la implementación? ¿Qué medios se usan para asegurar que la política seguirá el plan trazado? ¿Qué pasó en el proceso de implementación en los ámbitos administrativos, políticos y sociales y la relación entre estos?
	C.2 Transversalidad *La instalación de una nueva política involucra distintos sectores y niveles de implementación: debe ser explicita en los compromisos políticos y administrativos que sustentan la política, en el grado de formalización de los acuerdos entre*	¿Existe formalización de los acuerdos? ¿Considera y/o requiere cambios en la organización del trabajo y cultura organizacional? ¿Se institucionaliza la incorporación de enfoque de género en distintos instrumentos sectoriales? ¿Se generan compromisos de las

	organismos públicos y los ajustes institucionales necesarios para su implementación, en los procedimientos de seguimiento, aplicación y evaluación de la política.	autoridades?
	C.3 Relación sistema político/sistema administrativo/ sociedad civil. La *relación con los actores públicos y sociales durante la implementación, está referida a la generación de sinergias mediante el establecimiento de alianzas interinstitucionales que promueven el consenso y la coordinación de las acciones en el ámbito estatal; además de las sinergias producidas entre la sociedad civil y el Estado*	¿Cómo se relacionan los distintos sistemas durante el proceso de ejecución de la política pública. ¿Qué intereses priman al momento de la ejecución de la política? ¿Cómo aportan a la consolidación de procesos democráticos y de justicia de género en el aparato público?
	C.4 Información y difusión *Línea informativa respecto de la política, qué ejes de la política se prioriza, cómo se comunica, y a quienes.*	¿Cómo se informan los distintos actores institucionales y sociales de la puesta en marcha de la política? ¿Cuáles son los recursos de información de la política? ¿Hay recursos de información específicos para las mujeres?
	C.5 Sostenibilidad *Existencia de análisis y evaluación sobre las posibilidades de que la política se mantenga en el tiempo, tanto porque existe capacidad administrativa estatal para sustentarla como porque cuenta con los recursos económicos necesarios para su ejecución. La sostenibilidad financiera, el análisis de la eficiencia entre objetivos, gasto y resultados en la ejecución de la política, permite dar cuenta de su posibilidad de mostrar avances hacia la igualdad de género.*	¿Cuáles son los recursos administrativos asignados? ¿Cuáles son los recursos financieros asignados?
	C.6 Desarrollo de competencias, capacidades, habilidades *La implementación de la política implica el desarrollo de nuevos conocimientos, habilidades e información, para lo cual será necesario un proceso de inducción.*	¿Contempla la política planes de formación de competencias en análisis de género para los funcionarios públicos relacionados directamente o indirectamente con los distintos componentes de su aplicación? ¿Existe un plan de capacitación con presupuesto público asignado que permita diferenciar al funcionariado los efectos diferenciados de la política en hombres y mujeres?
D. Evaluación/ Control	D.1 Monitoreo	¿Cuáles son los mecanismos de

y vigilancia	*Una política justa genera mecanismos de evaluación y fiscalización que dan cuenta de la voluntad estatal de dar seguimiento al cumplimiento de la política.*	seguimiento de la política? (mediciones de impacto, sus indicadores, etc.) El impacto de la política en las mujeres, ¿es dado a conocer públicamente por el gobierno? ¿Se generan mecanismos de diálogo sociedad civil y estado que permitan velar por el cumplimiento de la política? ¿Hay designación de responsables de esto?
	D.2 Producción de información *La producción estadística es fundamental tanto para el diseño de una política como para su seguimiento y evaluación. La existencia de inventarios de los datos disponibles es relevante para poder generar estrategias coherentes a los compromisos políticos de las autoridades nacionales.* *La producción de información es parte de la estrategia de sustentabilidad de una política y un aporte para la elaboración de nuevas políticas en la materia*	¿Existe un mecanismo institucional para la producción de información en torno a esta política? ¿Es pública la información? ¿Hay mecanismos legales para exigirla? ¿Hay mecanismos para denunciar el no cumplimiento de la política?
	D.3 Resultados respecto de los objetivos de la política *Revisión de los resultados respecto de los objetivos planteados explícitamente, tanto a nivel general, como a nivel de los objetivos de justicia de género.*	¿Qué resultados tuvo la política respecto de los objetivos explícitos y los objetivos de justicia de género?
	D.4 Avances en justicia para las mujeres *Incidencia de la aplicación de la política en la situación de las mujeres*	En relación a las mujeres ¿esta política es universal, es decir, incorpora a todas las mujeres? ¿Qué injusticias de género han sido resueltas a través de la implementación de esta política?
	D.5 Temas pendientes *Los nuevos desafíos en la implementación de la política*	¿Existen desigualdades de género diagnosticadas en esta materia pero no abordadas por esta política?

Bibliografía

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y El Caribe) (2010)Reunión internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. Serie Mujer y Desarrollo Nº 104. http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/40097/P40097.xml&xsl=/mujer/tpl/p9f.xsl

Fraser, Nancy (2008) La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. En: Revista de Trabajo, Año 4, Nº 6, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, República Argentina.

_____ (2004) Reinventar la justicia en un mundo globalizado. http://www.cesarrodriguez.net/docs/clases/Fraser--JusticiaGlobal.pdf

_____ (1997) Justitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición post socialista. Siglo del Hombre Editores, Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, Santafé de Bogotá.

_____ (1996) "Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia de género" en Revista Internacional de Filosofía Política, Nº 8, Madrid.

_____ (1992) Repensando la Esfera pública, En: Craig Calhoun, Habermas and the Public Sphere, MIT Press: Cambridge, Massachussets. http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/REPENSANDO_LA_ESFERA_PUBLICA.pdf

Lahera, Eugenio (2002) Introducción a las políticas públicas, Fondo de Cultura Económica, Chile.

Rawls, John (1971) A Theory of Justice, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Sen, Amartya (2011) La idea de la justicia, Montevideo, Uruguay, Ed. Taurus.