



Territorio e igualdad: planificación del desarrollo con perspectiva de género

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

octubre 2016

Revista Iberoamericana de Gobierno Local
Número 11, Granada, Noviembre, 2016
ISSN: 2173-8254

www.revista.cigob.net



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana





Documentos e informes

Resumen: • El Manual Territorio e igualdad: Planificación del desarrollo con perspectiva de género ha sido elaborado en colaboración entre el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y la División de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Su propósito es difundir los fundamentos teóricos de la importancia de incorporar la perspectiva de género en los procesos de planificación en distintas escalas territoriales, y constituir un aporte metodológico a la práctica de agentes gubernamentales y no gubernamentales que tengan responsabilidades en el diseño y ejecución de esos procesos.

Palabras clave: género, planificación de desarrollo

Abstract: Territory and equality: Development planning with an eye to gender has been developed in collaboration with the Latin American and Caribbean Institute of Economic and Social Planning and the Division of Gender of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). Its purpose is to disseminate the theoretical foundations behind the importance of incorporating the perspective of gender in planning processes at different territorial levels, and to provide a methodological contribution to the practice of governmental and non-governmental actors who have responsibilities in the design and execution of these processes.

Key words: gender, development planning



Territorio e igualdad

Planificación del desarrollo
con perspectiva de género



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Territorio e igualdad

Planificación del desarrollo
con perspectiva de género



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue elaborado por Olga Segovia, Consultora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Alicia Williner, Asistente de Investigación del Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), en el marco del proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo "Desarrollo urbano, autonomía económica de las mujeres y políticas de cuidados", 1545 AK, fascículo A/68/6 (Sect. 35), bajo la supervisión de Ana F. Stefanovic, Oficial de Programas de la misma División. Se agradecen los aportes realizados a este estudio por María Nieves Rico, Directora de la División de Asuntos de Género de la CEPAL, y los comentarios de Lylian Mires, consultora de SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación (Chile).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 2518-3923

LC/L.4237

LC/IP/L.347

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2016. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-01000

Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Prólogo	7
I. Planificación del desarrollo para la igualdad de género	9
A. Planificación con perspectiva de género, un aporte a la igualdad.....	9
1. Género e igualdad de derechos.....	9
2. Vínculo con el desarrollo sostenible.....	11
3. Visibilizar a las mujeres en la planificación.....	12
4. Enfoques sobre género en el desarrollo.....	13
5. Avances y desafíos de la región en igualdad de género.....	15
B. Planificación y políticas públicas.....	18
1. Políticas públicas de igualdad de género.....	18
2. Transversalización de la perspectiva de género.....	19
3. Institucionalidad de género.....	22
II. Estrategias para la planificación territorial con perspectiva de género	23
A. Relaciones de género en el espacio del territorio.....	23
1. El territorio, un actor en la planificación.....	24
2. Participación e incidencia del enfoque de género en la planificación.....	25
B. Estrategias y herramientas para analizar las desigualdades de género y medir cambios y tendencias en el tiempo.....	26
1. ¿Cómo identificar desigualdades y brechas de género?.....	26
2. Estadísticas e indicadores de género.....	28
C. Experiencias con enfoque de género en el ámbito local.....	29
1. Participación y demandas de género en la planificación territorial.....	29
2. Planificación estratégica para la igualdad de género.....	31
3. Propuestas que abordan problemáticas específicas.....	33
III. Fases de un proceso de planificación territorial con perspectiva de género	35
A. Planificación y territorio.....	35
1. Definiciones y componentes fundamentales en la planificación.....	35

2.	Enfoque metodológico de planificación territorial con perspectiva de género	37
3.	El municipio como unidad territorial de planificación.....	38
B.	Proceso de planificación territorial	39
1.	Conocimiento y fortalecimiento de capacidades de actores.....	39
2.	Fases del proceso de planificación territorial.....	39
IV.	Conclusiones	65
	Bibliografía	67
	Anexo 1: Glosario	76
	Serie Manuales de la CEPAL: números publicados	82

Cuadros

Cuadro 1	Ejemplos de indicadores cuantitativos y cualitativos desagregados por sexo y por temas...42	
Cuadro 2	Ejemplo de análisis estratégico	52
Cuadro 3	Ejemplo de proyectos vinculados a estrategias	54
Cuadro 4	Matriz de Marco lógico: lógica vertical	57
Cuadro 5	Matriz de Marco lógico: seguimiento y evaluación proyecto.....	62

Recuadros

Recuadro 1	Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).....	11
Recuadro 2	Invisibilidad de género en la planificación.....	13
Recuadro 3	Definiciones de transversalización de la perspectiva de género	20
Recuadro 4	Implicaciones de transversalización de género en el ámbito conceptual y metodológico	20
Recuadro 5	Urbanismo y vida cotidiana.....	24
Recuadro 6	Participación y demandas diferenciadas por género	26
Recuadro 7	Análisis de género: preguntas clave	27
Recuadro 8	Indicadores de Igualdad de Género	28
Recuadro 9	Preguntas guía para análisis situacional	42
Recuadro 10	Esquema de un análisis situacional de una escala municipal	43
Recuadro 11	Propuestas para la construcción de un árbol de problemas	47
Recuadro 12	Características de los objetivos	48
Recuadro 13	¿Qué se entiende por fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades?	50
Recuadro 14	Ejemplo de estrategias identificadas para aumentar convivencia y seguridad en el espacio público	53
Recuadro 15	Gobernabilidad de las estrategias	53
Recuadro 16	Evaluación participativa	60

Diagramas

Diagrama 1	Niveles de planificación. Políticas, planes, programas, proyectos e instrumentos de gestión	37
Diagrama 2	Fases del proceso de planificación	40
Diagrama 3	Ejemplo de árbol de problemas	46
Diagrama 4	Matriz de Vester	48
Diagrama 5	Árbol de objetivos	49
Diagrama 6	Lógica vertical del Marco Lógico	56
Diagrama 7	Lógica horizontal de la Matriz de Marco Lógico	57
Diagrama 8	Lógica de zigzag de la Matriz de Marco Lógico	59

Resumen

El Manual *Territorio e igualdad: Planificación del desarrollo con perspectiva de género* ha sido elaborado en colaboración entre el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y la División de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Su propósito es difundir los fundamentos teóricos de la importancia de incorporar la perspectiva de género en los procesos de planificación en distintas escalas territoriales, y constituir un aporte metodológico a la práctica de agentes gubernamentales y no gubernamentales que tengan responsabilidades en el diseño y ejecución de esos procesos.

El Manual está estructurado en tres capítulos. En el primero se abordan los principales conceptos sobre los procesos de planificación del desarrollo desde una perspectiva de género, con particular énfasis en el enfoque de derechos en un horizonte de igualdad. Se identifican algunas de las consecuencias y dificultades generadas por la no incorporación de un enfoque de género en la planificación; se exponen los principales avances y desafíos en la región respecto a las brechas de género; y se presenta una reflexión acerca de las políticas públicas, la transversalización de la perspectiva de género y la institucionalidad de género en el Estado.

En el segundo capítulo se presentan los diferentes puntos de entrada en el ámbito de la planificación territorial desde la perspectiva de género. Se aborda la relación ineludible entre las condiciones del territorio y la calidad de vida de mujeres y hombres; se analizan estrategias y herramientas tanto para identificar las desigualdades de género, como para dar seguimiento a ellas y medir sus tendencias en el tiempo; y se da cuenta de experiencias implementadas en América Latina que han contribuido a promover una mayor igualdad de género en el ámbito local.

El tercer capítulo se focaliza en el proceso de planificación territorial con perspectiva de género. Se introducen nociones fundamentales de los componentes que forman parte de este proceso y se describe la propuesta metodológica de CEPAL. Posteriormente, recogiendo enfoque y conceptos de género señalados en capítulos anteriores, a partir de un caso simulado se desarrollan las fases del proceso de planificación y las estrategias y herramientas aplicables en él.

Prólogo

En la actualidad, América Latina y el Caribe enfrenta grandes retos: sigue siendo la región que padece la peor distribución del ingreso del mundo y a ello se suman múltiples desigualdades que se refuerzan entre sí, y que incluyen en forma significativa las desigualdades de género. La inestabilidad del sistema económico, las desigualdades y tensiones causadas por la concentración de la riqueza y de los ingresos entre los países y dentro de ellos, y el riesgo de una crisis ambiental de grandes proporciones que marcan la región, al igual que otros continentes, han motivado la búsqueda de respuestas por parte de la comunidad internacional.

En este escenario, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que los 193 países representados en la Asamblea de las Naciones Unidas aprobaron en septiembre de 2015, representan el consenso emergente en la búsqueda de un nuevo paradigma de desarrollo que enfatiza el combate a la desigualdad y a la destrucción del medioambiente. La Agenda 2030 reconoce la centralidad de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres para transitar hacia patrones de desarrollo sostenible, y sostiene que la incorporación sistemática de una perspectiva de género en su implementación es crucial (Naciones Unidas, 2015).

La incorporación de la perspectiva de género en la planificación del desarrollo tiene una incidencia estratégica en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Su objetivo es contribuir al logro de un desarrollo donde hombres y mujeres ejerzan sus derechos y participen equitativamente en el proceso del desarrollo y en la distribución de los beneficios derivados del mismo.

El presente Manual *Territorio e igualdad: Planificación del desarrollo con perspectiva de género*, elaborado en colaboración entre el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), constituye un aporte en esa dirección. En tanto herramienta conceptual y metodológica, este manual tiene como propósito central incorporar la perspectiva de género en los procesos de planificación en distintas escalas territoriales, fortaleciendo las capacidades de los agentes gubernamentales y no gubernamentales con responsabilidades en el diseño y ejecución de esos procesos.

El desarrollo no es algo en que se puede pensar abstractamente, su planificación está ligada indisolublemente al espacio del territorio, con sus características físicas y sociales y en sus diversas escalas. Es el territorio el soporte que contiene las condiciones y necesidades de hombres y mujeres, y su

consideración en los procesos de planificación puede ser un factor clave en contribuir a satisfacer las necesidades y superar las carencias que se materializan diferenciadamente en sus distintas escalas.

Para avanzar hacia el desarrollo sostenible, y haciendo frente a las encrucijadas en que encuentra la región, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) pone la igualdad como horizonte, el cambio estructural como camino y la política como instrumento, todos factores en que la igualdad de género es parte consustancial. Desde la perspectiva de CEPAL, el desarrollo sostenible debe incluir de manera integral la igualdad de género; de lo contrario, no puede ser considerado ni desarrollo, ni sostenible. Se trata de una propuesta que apunta, en último término, a avanzar hacia sociedades más igualitarias, solidarias y cohesionadas en un intento de ir cerrando las brechas que separan a individuos, grupos sociales y países.

Este cierre de brechas debe ser la guía de las intervenciones públicas para el logro de una igualdad sustantiva en el marco del desarrollo. Es sustantiva, pues no se reduce a la igualdad de oportunidades, sino que incluye esencialmente la igualdad de derechos, medios, capacidades y acceso a resultados. En este contexto, la eliminación de la desigualdad entre mujeres y hombres es un eje transversal, que exige la superación de los roles tradicionales basados en la división sexual del trabajo, la eliminación de las jerarquías y privilegios que reproducen la subordinación de las mujeres, y el cierre de todas las brechas de desigualdad (CEPAL, 2016a).

Abordar la planificación con perspectiva de género, supone tomar en cuenta las múltiples formas de relacionamiento entre hombres y mujeres, según edad, etnia o raza, condición socioeconómica, ubicación geográfica, entre otras. Implica, además, dar respuesta al objetivo de reducir las brechas de género y favorecer la autonomía de las mujeres, entendida como “la capacidad de las personas de tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones, en el contexto histórico que las hace posibles” (CEPAL, 2011, p. 9).

Recogiendo las líneas señaladas, el Manual organiza sus contenidos a lo largo de tres capítulos.

En el primero se abordan los principales conceptos sobre los procesos de planificación del desarrollo desde una perspectiva de género, con énfasis en el enfoque de derechos en un horizonte de igualdad. En una primera parte de este capítulo, se identifican algunas de las consecuencias y dificultades generadas por la no incorporación de un enfoque de género en la planificación, y se exponen los principales avances y desafíos en la región en materia de igualdad de género. En una segunda parte, se presenta una reflexión acerca de las políticas públicas, la transversalización de la perspectiva de género, y la institucionalidad de género en el Estado.

En el segundo capítulo se presentan los puntos de entrada en el ámbito de la planificación territorial desde la perspectiva de género. Estos se refieren, en primer lugar, a la relación ineludible entre las condiciones del territorio y la calidad de vida de mujeres y hombres, y a la importancia de la incorporación de las necesidades de las personas según su género. Se analizan estrategias y herramientas tanto para identificar las desigualdades de género, como para dar seguimiento a ellas y medir sus tendencias en el tiempo; y se da cuenta de experiencias implementadas en América Latina que han contribuido a promover una mayor igualdad de género en el ámbito local.

El tercer capítulo se focaliza en el proceso de planificación territorial con perspectiva de género. Inicialmente, se introducen nociones fundamentales de los componentes que forman parte de este proceso y se describe la propuesta metodológica de CEPAL. En una segunda sección, recogiendo enfoque y conceptos de género señalados en capítulos anteriores y tomando como ejemplo un caso simulado, desarrolla las fases del proceso de planificación y las estrategias y herramientas aplicables en él.

I. Planificación del desarrollo para la igualdad de género

A. Planificación con perspectiva de género, un aporte a la igualdad

1. Género e igualdad de derechos

En la actualidad, América Latina enfrenta grandes desafíos para abordar múltiples desigualdades: diferencias en la distribución de ingresos; brechas en materia de desarrollo de capacidades, de inserción en el mundo del trabajo, de acceso a los sistemas de protección social y a redes de relaciones; brechas de género, etnia y generaciones; brechas en el acceso al poder, a la visibilidad pública y a la participación en instancias de deliberación política; entre otras (CEPAL, 2015).

Tal como lo ha señalado la CEPAL en diversos documentos, la igualdad se invoca en el marco de la consagración de la igualdad de derechos de todos los individuos, independientemente de sus orígenes, condiciones y adscripciones, y plantea no solo la universalidad de derechos civiles y políticos, sino también un horizonte de justicia distributiva en función del cual todos puedan disfrutar de los beneficios del progreso y ser reconocidos como iguales en derechos y dignidad. Desde esta perspectiva se propone un desarrollo centrado en el valor de la igualdad con enfoque de derechos. “Igualar para crecer y crecer para igualar” es la máxima que marca el espíritu de dicha propuesta (CEPAL, 2010a, 2012, 2014; Bárcena y Prado, 2016).

El Consenso de Santo Domingo, aprobado por los gobiernos en la Duodécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2013) ha señalado la centralidad de la igualdad de género en el debate sobre el desarrollo, la cual “debe convertirse en un eje central y transversal de toda la acción del Estado, ya que es un factor clave para consolidar la democracia y avanzar hacia un modelo de desarrollo más participativo e inclusivo” (CEPAL, 2013, p. 3).

Desde una visión de derechos, la incorporación de la perspectiva de género en la planificación del desarrollo tiene una incidencia estratégica en el logro del objetivo de la igualdad de género. Así ha sido

señalado en la Plataforma de Acción de Beijing (1995) y por el sistema de las Naciones Unidas en la resolución 1997/2 del Consejo Económico y Social (ECOSOC), y posteriormente en otras instancias.

La IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres, celebrada en 1995 en Beijing, significó un importante avance en cuanto a la responsabilidad de los gobiernos respecto a establecer compromisos en la igualdad de género. La Plataforma de Acción de Beijing, señala que “el éxito de las políticas y de las medidas destinadas a respaldar o reforzar la promoción de la igualdad de género y la mejora de la condición de la mujer debe basarse en la integración de una perspectiva de género en las políticas generales relacionadas con todas las esferas de la sociedad, así como en la aplicación de medidas positivas con ayuda institucional y financiera adecuada en todos los niveles” (ONU Mujeres, 1995, párr. 57, p. 40).

La resolución del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1997) definió la incorporación de la perspectiva de género como una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad.

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, 1979), es el tratado internacional más amplio sobre derechos humanos de las mujeres. En ella se define la discriminación como toda diferencia en el trato —ya sea por distinción, exclusión o restricción— por motivo de sexo, cuyo objeto o resultado sea menoscabar o anular el reconocimiento, disfrute o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil y en igualdad con el hombre, de sus derechos humanos y libertades fundamentales en todas las esferas de la vida.

La CEDAW obliga a los Estados Partes a eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer (Art. 2), a garantizar la igualdad *de jure* y *de facto* entre mujeres y hombres en todos los ámbitos del desarrollo (Art. 3), al mismo tiempo que mandata la participación de las mujeres en la formulación e implementación de las políticas gubernamentales (Art. 7).

La CEDAW exhorta a los Estados Partes a tomar medidas para la inclusión de la perspectiva de género en la elaboración e implementación de programas y acciones públicas sustentadas en evidencias empíricas y sobre la base de presupuestos públicos con enfoque de género, en tanto que estos constituyan un apoyo para medidas especiales de carácter temporal, orientadas a acelerar la igualdad entre mujeres y hombres (Art. 4). Bajo esta óptica, la CEDAW mandata la consideración de los derechos humanos de las mujeres en la planeación, programación, presupuesto, ejercicio y evaluación de las políticas públicas

La CEDAW establece la igualdad entre mujeres y hombres en tres dimensiones: la formal, la sustantiva y la de resultados.

- La *igualdad formal* —*de jure* o normativa— se refiere a la igualdad ante la ley y supone que mujeres y hombres tienen los mismos derechos y trato. En su Recomendación General N° 25, la CEDAW establece la obligación de los Estados de “garantizar que no haya *discriminación directa ni indirecta* contra la mujer en las leyes y que, en el ámbito público y el privado, la mujer esté protegida contra la discriminación...”
- La *igualdad sustantiva* —*de facto* o material— supone la modificación de las circunstancias que impiden a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos, así como el acceso a las oportunidades por medio de medidas estructurales, legales o de política pública que garanticen en los hechos la igualdad.
- La *igualdad de resultados*, es la culminación lógica de la igualdad sustantiva o de facto. “Los resultados pueden ser de carácter cuantitativo y cualitativo, es decir que pueden manifestarse en que, en diferentes campos, las mujeres disfrutan de derechos en proporciones casi iguales que los hombres, en que tienen los mismos niveles de ingresos, en que hay igualdad en la adopción de decisiones y la influencia política y en que la mujer vive libre de actos de violencia.” (Comité CEDAW, Recomendación General 25 artículo 4).

En la misma línea, los *Consensos de Santiago* (1997), *Lima* (2000), *México* (2004), *Quito* (2007), *Brasilia* (2010) y *Santo Domingo* (2013), han expresado la voluntad política y el compromiso de dar pasos decididos hacia la igualdad de género. Estos documentos conforman en conjunto la agenda regional de género que se refuerza y retroalimenta con las plataformas y programas de acción de las conferencias de las Naciones Unidas y los compromisos vinculantes asumidos por los Estados. Esta agenda reconoce los derechos de las mujeres y la igualdad como elementos centrales y transversales de toda acción del Estado para fortalecer la democracia, así como también los desafíos que se presentan para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2016b, p. 6).

2. Vínculo con el desarrollo sostenible

Planificar con perspectiva de género contribuye al desarrollo sostenible. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada recientemente por los gobiernos y que representa el consenso emergente en la búsqueda de un nuevo paradigma de desarrollo, reconoce la centralidad de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres para transitar hacia patrones de desarrollo sostenible, y sostiene que la incorporación sistemática de una perspectiva de género en su implementación es crucial. (Naciones Unidas, 2015).

La Agenda 2030 determina un campo normativo que se deberá traducir en políticas públicas, se propone metas y medios de implementación para alcanzarlas, y establece mecanismos de seguimientos globales y regionales.

Para la región de América Latina y el Caribe, la Agenda 2030 constituye una hoja de ruta que incorpora propuestas prioritarias, como la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, la erradicación de la pobreza extrema, un crecimiento económico inclusivo con trabajo decente para hombres y mujeres, ciudades sostenibles y acuerdos para abordar el cambio climático, entre otras. Asimismo, reafirma que “la igualdad entre los géneros no es solo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible. Si se facilita a las mujeres y niñas igualdad en el acceso a la educación, atención médica, un trabajo decente y representación en los procesos de adopción de decisiones políticas y económicas, se impulsarán las economías sostenibles y se beneficiará a las sociedades y a la humanidad en su conjunto” (CEPAL, 2016a, p. 23).

Recuadro 1 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas retoman los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se proponen conseguir lo que estos no lograron, avanzando en la erradicación de la pobreza y la protección del planeta, y asegurando la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Pretenden hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Los Objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.

Fuente: Naciones Unidas, Asamblea General (2015), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible* (A/70/L.1), p. 2 [En línea, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S].

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) también son una herramienta de planificación y seguimiento para los países, tanto a nivel nacional como local. Una de las prioridades en la planificación como medio de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es “potenciar la incorporación de los ODS en los sistemas de planificación nacional y territorial, incluidas las perspectivas de fiscalidad, presupuestos e inversión en el ámbito público” (CEPAL, 2016a, p. 12)

En los ODS se señalan importantes metas vinculadas a la igualdad de género y al ejercicio de las autonomías de las mujeres: reducir la tasa mundial de mortalidad materna; garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y

educación; proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios; potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas (independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición), entre otras.

En relación con el Objetivo 5: “Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas” se destacan las siguientes metas (CEPAL 2016a, pp. 23-24):

- Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
- Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos públicos y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.
- Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.
- Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.
- Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.
- Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.

3. Visibilizar a las mujeres en la planificación

El género, como categoría de análisis relacional, parte de las diferencias en las necesidades de los hombres y de las mujeres, buscando la equidad entre ambos sexos y haciéndose cargo de las relaciones de subordinación de las mujeres. Desde este enfoque, el concepto de género debe estar presente en todo el ciclo del proceso de planificación como un eje transversal, que debe distinguir las desigualdades y diferencias específicas existentes entre hombres y mujeres (socioeconómicas, demográficas, culturales, raciales, entre otras), y proponerse equiparar las desigualdades procurando aminorar las brechas entre unos y otras en los diversos ámbitos. Es decir, al reconocer la desigualdad entre hombres y mujeres y las diferencias de género en el acceso a los recursos económicos, sociales y culturales, la planificación con enfoque de género contribuye a proponer acciones que permitan satisfacer las necesidades de ambos géneros.

En la fase inicial de la planificación, un análisis con enfoque de género permitirá, entre otras cosas, identificar los aspectos relacionados con el problema o la situación insatisfactoria que se propone cambiar en un territorio determinado, incorporando la percepción que sobre el problema o la situación tienen hombres y mujeres, y las demandas específicas de sexos para una propuesta de desarrollo.

La planificación que no incluye en forma explícita una perspectiva de género tiene la noción de que la población y/o grupos involucrados tienen características y condiciones homogéneas; que sus problemas, necesidades e intereses son los mismos; y que, por lo tanto, mujeres y hombres son afectados de igual manera por cualquier acción que se desarrolle. ¿Qué implican estas omisiones? Una planificación que no considera en forma diferenciada los intereses y necesidades estratégicas de hombres y mujeres tiende, en el mejor de los casos, a mantener las brechas de género; pero, por lo general, las acentúa (CIM/OEA2010).

Recuadro 2 **Invisibilidad de género en la planificación**

Una planificación que se formula sin incorporar la perspectiva de género conduce a invisibilizar las relaciones desiguales de poder, sin cuestionar tal desigualdad. Además, no considera ni crea espacios para las necesidades y potencialidades de las mujeres en el desarrollo. El error más frecuente al respecto es la omisión de los aspectos derivados de la división sexual del trabajo, que establecen la forma en que los roles se distribuyen en la sociedad: las mujeres estarían a cargo de la reproducción social y los hombres, de las tareas productivas.

Fuente: Roxana Volio, *Género y cultura en la planificación del desarrollo* (2008), p. 104.

En el ámbito del espacio local, un proceso de desarrollo territorial se caracteriza por la preeminencia de las decisiones de las y los actores locales. En ese sentido, es el lugar más próximo en que se expresan las necesidades de los ciudadanos, y donde se hace posible valorizar las potencialidades e identidades territoriales. Su definición como ámbito preferente de la planificación territorial puede ser, entonces, una estrategia eficaz de gestión para abordar y dar respuesta a las demandas asociadas a diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres, entre las mismas mujeres, y entre diversos grupos.

Para contribuir a hacer realidad condiciones propicias para una planificación territorial con perspectiva de género es necesario,

- Garantizar una participación activa e igualitaria de hombres y mujeres en la planificación y puesta en práctica de las intervenciones de desarrollo, teniendo en consideración las diferentes capacidades e intereses de ambos;
- Proporcionar medidas y servicios de apoyo (financieros, de infraestructura, comerciales, de formación), que sean igualmente accesibles para mujeres y hombres y que respondan a sus diferentes necesidades;
- Satisfacer las necesidades e intereses de mujeres y hombres por medio del diseño y distribución de intervenciones de desarrollo que tengan en cuenta sus diferentes necesidades (Massolo, 2006).

4. Enfoques sobre género en el desarrollo

En un recuento histórico sobre los enfoques acerca de la igualdad de género y su articulación con el desarrollo se pueden distinguir: los enfoques MED–Mujeres en el Desarrollo; y los enfoques GED–Género en el Desarrollo. Ambas perspectivas incluyen diversas estrategias para su implementación.

El primero de ellos, MED–Mujeres en el Desarrollo, tuvo una importante influencia en las políticas, programas y proyectos realizados entre los años setenta y ochenta, en el marco de las cuales desarrolló distintas formulaciones para explicar y hacer frente a la desigualdad económica de las mujeres.

Las propuestas del enfoque MED no fueron surgiendo de una forma lineal ni sustitutiva en el tiempo. Sus cambios han estado vinculados al avance de la comprensión del problema de las mujeres y a la transformación de los modelos de desarrollo (Rico, 1993).

En una primera instancia, el MED puso el énfasis en la importancia del papel productivo de las mujeres, entendiendo su subordinación por su exclusión del mercado. El segundo enfoque MED fue el de la antipobreza. Se instaló durante la década de los ochenta, cuando las crisis económicas, las políticas de ajuste estructural y los recortes al gasto social afectaron gravemente las condiciones de vida de la población de bajos recursos. A partir de esta perspectiva, se diseñaron proyectos productivos focalizados en las mujeres para que pudieran generar ingresos relacionados con las actividades domésticas, y que rara vez se integraban a las estrategias de desarrollo (Zebadúa y Pérez, 2002). El tercer enfoque MED fue el de la eficiencia, derivado de las políticas económicas de ajuste y de la crisis de financiamiento público, en el cual se reconoce que las mujeres son esenciales para el desarrollo en su conjunto. Sin embargo, este enfoque

carece de una visión de equidad entre géneros y se dirige a la mujer per se, sin considerar la situación femenina como producto de relaciones sociales entre ellos (Martínez Corona, 2000).

El enfoque, conocido como GED₂ surgió en la década de los ochenta, unido a los avances de la teoría feminista, y se centra en la necesidad de considerar los efectos e impactos desiguales por género en las políticas y estrategias de desarrollo. Sostiene que las necesidades de las mujeres deben ser parte integrante del análisis de las relaciones de género en los hogares, en la comunidad y en las instituciones, y considera que tanto mujeres como hombres deben participar en la identificación, diseño y ejecución de sus propios proyectos sociales (véase De La Cruz, 2009; y Emakunde, 1997).

El GED ha hecho un importante aporte en al menos dos aspectos: la distinción entre *condición* y *posición* de las mujeres, y aquella entre intereses o necesidades *prácticas* y *estratégicas* de género.

- La *condición* de las mujeres se refiere a su situación material de vida, por ejemplo: pobreza; privación de servicios y bienes básicos; falta de acceso a la educación, al empleo y a la capacitación; excesiva carga de trabajo y poca disponibilidad de tiempo.
- La *posición* se vincula a la ubicación y reconocimiento social que se les asigna a las mujeres con relación a los hombres en la sociedad: inclusión o exclusión de los espacios de toma de decisiones y participación política; igualdad o desigualdad de salarios por el mismo trabajo; impedimentos para acceder a la educación y la capacitación; subordinación, que determina las posibilidades de acceso y control de los recursos, servicios y oportunidades.

Desde una perspectiva analítica, los intereses prácticos y estratégicos de género están interrelacionados, pero son diferentes.

- Los *intereses prácticos* corresponden a aquellos intereses que derivan de las condiciones materiales de las mujeres referidas a la asignación de roles en la división sexual del trabajo. Principalmente se asocian a las necesidades derivadas de las responsabilidades cotidianas asignadas a las mujeres en cuanto a su rol para el bienestar de sus hogares y la comunidad, las labores domésticas, y cuidado y educación de los niños (Molyneux, 1985; Young, 1993). Esto guarda una estrecha relación con aspectos concernientes a la clase social, ya que son las mujeres más pobres las que asumen la tarea de movilizarse frente a las necesidades económicas.
- Por *intereses estratégicos* se entienden aquellos que surgen del cuestionamiento de la subordinación de las mujeres y de la formulación de una alternativa más satisfactoria respecto de los acuerdos sociales preestablecidos, en el entendido de que tales desigualdades no son determinadas biológicamente, sino que responden a una construcción cultural. Estos intereses dan origen a una serie de objetivos estratégicos (o metas), orientados a cambiar de manera estructural la posición de las mujeres en la sociedad. Entre tales objetivos se encuentran la eliminación de la división sexual del trabajo; el alivio del trabajo doméstico y cuidado de los hijos; la eliminación de las diversas formas de discriminación a nivel institucional; la obtención de políticas públicas de igualdad; el establecimiento de la libertad de decidir sobre la maternidad; la adopción de medidas adecuadas contra la violencia de género y control de la sexualidad (Molineux, 1985, p. 232).

Es importante señalar que el enfoque de la planificación de género, a diferencia de la planificación para la mujer en el desarrollo, está basado en la premisa de que el tema de fondo es la subordinación y desigualdad; y, en consecuencia, su propósito se orienta a que, a través del empoderamiento, las mujeres logren la igualdad y la equidad frente a los hombres en la sociedad (Moser, 1995).

En un proceso que ha transitado desde el enfoque de ‘mujeres en el desarrollo’, al enfoque de ‘género en el desarrollo’, en la región de América Latina y el Caribe, con la contribución del movimiento feminista, de los gobiernos y los organismos internacionales, se ha avanzado en la construcción de una perspectiva de análisis propositiva centrada en la titularidad de derechos y la

autonomía de las mujeres como base para la igualdad de género y el desarrollo sostenible, el cual “sin igualdad de género no es desarrollo ni es sostenible”¹.

A partir del análisis del carácter estructural de la desigualdad, la CEPAL ha definido la *igualdad* como horizonte necesario de alcanzar. En esta dirección, la agenda para la igualdad impulsada por CEPAL tiene la *igualdad de género* como parte consustancial de su propuesta, la cual tiene como meta superar las brechas estructurales del desarrollo y alcanzar las autonomías de las mujeres; se refiere con ello a la autonomía física, económica y en la toma de decisiones, tres pilares para alcanzar una mayor igualdad y un desarrollo sostenible (CEPAL, 2016d).

En el marco de este enfoque del desarrollo, la igualdad solo puede ser efectiva cuando hay autonomía y ejercicio de derechos (Stefanovic, 2015). Al respecto, debe considerarse que el grado de autonomía *individual* que una mujer puede desarrollar está influenciado por la autonomía que ha sido alcanzada colectivamente por las mujeres de la sociedad en que vive (Rico, 1993).

En esta perspectiva, la igualdad va más allá de la igualdad distributiva, y apunta a reconocer los derechos de las mujeres como centrales y transversales de toda acción del Estado para fortalecer la democracia y para un desarrollo inclusivo y sostenible. Permite el desarrollo de tres líneas de acción necesarias: (i) visibilizar a las personas como titulares de derechos; (ii) reconocer los compromisos y responsabilidades de las instituciones a cargo de garantizar el ejercicio de esos derechos y los procesos que conducen a pactos para la igualdad de género; y (iii) definir la exigibilidad de los derechos como mecanismo para revertir las desigualdades, erradicar la discriminación y la violencia, y redistribuir tiempo, recursos y roles, entre otras.

Como se manifiesta en los denominados Consensos de Santiago (1997), Lima (2000), México (2004), Quito (2007), Brasilia (2010) y Santo Domingo (2013), generados en las conferencias regionales, se ha expresado la voluntad política y el compromiso de dar pasos decididos hacia la igualdad de género. Al respecto, se destaca la importancia de la institucionalidad de género en el Estado, y se hace un llamado a actores gubernamentales y no gubernamentales para que se sumen a las políticas de igualdad y asuman la transversalización de la perspectiva de género. En este marco, han constituido hitos en los debates y propuestas temas como la violencia contra las mujeres y el feminicidio, los derechos sexuales y reproductivos, la migración, el trabajo no remunerado, la distribución del uso del tiempo, el cuidado, la división sexual del trabajo, las nuevas tecnologías, el desarrollo económico, la participación en los procesos de adopción de decisiones, la ciudadanía y la democracia paritaria, todos los cuales han incidido en diversos acuerdos y agendas internacionales.

5. Avances y desafíos de la región en igualdad de género

En estas dos últimas décadas, en América Latina y el Caribe se han producido importantes avances institucionales, legales y sociales, que permiten distinguir una mejor situación de las mujeres que en épocas anteriores, como lo señala el proceso de evaluación del vigésimo aniversario de la adopción de la Plataforma de Acción de Beijing (Beijing+20). Sin embargo, es posible identificar grandes obstáculos para el ejercicio de sus derechos, entre los cuales se encuentran la persistencia de la violencia contra las mujeres y el bajo acceso a la salud sexual y reproductiva, su limitada participación social y política, las barreras a su incorporación al mercado laboral, las tareas de cuidado que recaen casi exclusivamente sobre ellas, a todo lo cual se suma la resistencia social a los cambios en la división sexual del trabajo (CEPAL, 2015).

¹ Palabras de Alicia Bárcena, Directora Ejecutiva de CEPAL, en la inauguración del encuentro de ministras y representantes de instituciones de la mujer de Sudamérica, celebrado en julio 2016 en Santiago de Chile, para examinar los retos regionales en los ODS. Véase <http://www.cepal.org/es/comunicados/sin-igualdad-genero-se-alcanzara-desarrollo-sostenible>.

En un escenario regional que muestra un progreso heterogéneo, se observan diferencias importantes entre países y, dentro de estos, especialmente aquellas diferencias que van en desmedro de las habitantes de zonas rurales, las mujeres indígenas y afrodescendientes, las que experimentan múltiples discriminaciones que agravan las desigualdades estructurales que caracterizan a la región.²

En este marco, los principales avances y desafíos relacionados con la igualdad de género en América Latina se dan en distintos ámbitos.

En relación con la autonomía en la toma de decisiones, se han producido avances gracias a las reformas institucionales en el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el sistema electoral. Estas reformas han permitido mayor representación y participación de la ciudadanía — hombres y mujeres— y, sobre todo, la puesta en marcha de agendas de género explícitas por medio de planes, políticas y presupuestos.

La presencia de mujeres en cargos de representación política, si bien es dispar entre los países, en general ha aumentado de manera significativa. Un ejemplo de ello es que la presencia de mujeres en los parlamentos de América Latina y el Caribe pasó de un 12% alrededor de 1995, al 26,4% el año 2014. En cuanto a la participación de las mujeres en alcaldías, la cifra aumentó de un 5,2% en 1998 a un 12,3% para el año 2014 y a nivel de concejales electas, de un 14,4% a un 27,3% para los mismos años, respectivamente (OIG/CEPAL, 2015).

Una dimensión muy importante para la eficacia de las políticas es la presencia de mujeres en todas las esferas de toma de decisiones, no solo en el ámbito estatal, sino también en el mundo empresarial, sindical y gremial, entre otros.

En el ámbito de la autonomía económica, el aumento de la participación laboral de las mujeres, desde fines de la década de los noventa, ha contribuido a la disminución de la proporción de mujeres sin ingresos propios en América Latina. Sin embargo, esta proporción en el promedio regional era en 2013 de 30,8%, mientras en el caso de los hombres alcanzaba una cifra de 11,3% (OIG/2016)³.

Ahora bien, el tipo de trabajo remunerado que desempeñaban las mujeres de la región en el año 2014, en un 46,7% correspondía a sectores de baja productividad, es decir, empleos precarios tanto a nivel salarial como de duración en el tiempo, seguridad social y otros (OIG/CEPAL, 2015). A tal situación se agrega que las brechas entre los ingresos laborales por sexo también son significativas en gran parte de los países de la región, donde si bien las distancias salariales han disminuido, aún las remuneraciones de las mujeres representan solo el 83,9% de lo que ganan los hombres, desempeñándose en la misma labor (OIG/CEPAL, 2016).

Para identificar las brechas de género es central incorporar en el análisis no solo los factores vinculados a los ingresos, sino también aquellos que tienen que ver con el uso del tiempo de hombres y mujeres y la distribución del trabajo no remunerado en los hogares. Ello puesto que, sin importar el porcentaje de los ingresos que aporten a sus hogares, las mujeres realizan un mínimo del 60% de la carga total de trabajo no remunerado de la pareja (CEPAL, 2016c, p. 131). En los 18 países que tienen Encuestas de Uso del Tiempo, se muestra que las mujeres hacen más trabajo no remunerado que los hombres y menos trabajo remunerado que ellos.

² Véase CEPAL (2010b) y los Consensos de Quito, 2007 (<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf>); de Brasilia, 2010 (http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf); de Santo Domingo, 2013 (http://www.cepal.org/12conferenciamujer/noticias/paginas/6/49916/PLE_Consenso_de_Santo_Domingo.pdf); de Montevideo sobre Población y Desarrollo, 2013 (http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-consenso_montevideo_pyd.pdf).

³ Véase sitio web del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (OIG/CEPAL), “Población sin ingresos propios por sexo”, en <http://oig.cepal.org/es/indicadores/poblacion-sin-ingresos-propios-sexo>.

En relación con la pobreza de ingresos, mientras en la mayoría de los países de la región ella se ha reducido, el índice de feminidad de la pobreza ha aumentado: en 1997 era de 108,7; y en 2014, de 118,2⁴, lo que muestra las disparidades en la incidencia de la pobreza (indigencia) entre mujeres y hombres.

Como desafíos a futuro, es importante desarrollar políticas que mejoren el acceso al mercado de trabajo de las mujeres y apoyen su permanencia en él, a través de programas y cobertura de servicios que apoyen la conciliación entre el trabajo no remunerado y el trabajo remunerado. La carga del trabajo no remunerado asignada a las mujeres demanda mayor dedicación de tiempo, y dificulta sus posibilidades de acceso al mercado laboral, situación que se acrecienta en los hogares pobres que necesitan aumentar sus ingresos.

En el ámbito de la autonomía física, 20 países de la región de América Latina y el Caribe cuentan con leyes para combatir la violencia contra las mujeres, y diez países cuentan con leyes integrales de violencia (OIG/CEPAL, 2015).

El principal desafío en el tema de la violencia contra las mujeres que se presenta hoy en la mayoría de los países se relaciona con el acceso a la justicia para el logro de una efectiva aplicación de las leyes y normas. A ello se agrega, en muchos casos, una falta de adecuación de los mecanismos de protección de las mujeres, tomando en cuenta la realidad particular en que se encuentran, por ejemplo en relación a la subsistencia económica y al cuidado de los hijos.

Entre 2010 y 2015, el número de países de América Latina y Caribe que han tipificado el femicidio o feminicidio en sus leyes penales subió de 4 a 16. Sin embargo, para la obtención de los resultados esperados en la materia, la promoción de las reformas penales necesita estar acompañada de mejores herramientas para la recolección de datos y la sanción de los femicidios/feminicidios (OIG/CEPAL, 2016).

La violencia urbana tiene una connotación diferente para hombres y mujeres. Por tanto, es necesario implementar políticas y programas que recojan las singularidades de las demandas que las mujeres expresan para una mayor seguridad y disfrute del espacio público. La percepción de inseguridad y el abandono del espacio público, en su dimensión física, social y simbólica, funcionan como un proceso circular y acumulativo. Cuando sienten temor, las mujeres abandonan el espacio público, utilizan las ofertas de la ciudad con menor frecuencia, cambian sus recorridos. Es decir, redefinen y restringen el tiempo y el espacio del intercambio y circulación en la ciudad (Segovia, 2009).

El acoso sexual a las mujeres en los espacios públicos y en el sistema de transporte público en los países de América Latina es alto, pero en su gran mayoría no es denunciado. Las principales víctimas de acoso, tanto en la calle como en el transporte público, son las jóvenes. En Lima, 9 de cada 10 mujeres entre 18 y 29 años han sido víctimas de acoso callejero (2013). En Bogotá y Ciudad de México, 6 de cada 10 mujeres ha vivido alguna agresión sexual en el transporte público (2014). Y en el caso de Chile, 5 de cada 10 mujeres entre 20 y 29 años declaran haber vivido acoso sexual callejero (2015). En el año 2015, Perú promulgó una Ley para Prevenir y Sancionar el Acoso Sexual en los espacios públicos con el objeto de proteger a las mujeres, las niñas y adolescentes del acoso sexual. En Argentina, Chile y Paraguay se encuentran en tramitación parlamentaria leyes para sancionar el acoso callejero (Rozas y Salazar, 2015).

Por otra parte, la mayoría de los países de la región aún carece de leyes que definan con precisión los derechos reproductivos y el acceso universal a la salud sexual y reproductiva. Por tanto, constituye un desafío avanzar en el acceso a servicios públicos de salud reproductiva para garantizar los derechos reproductivos de todas las mujeres, y en particular de las mujeres más pobres.

Las diferentes formas de autonomía presentadas —autonomía en la toma de decisiones, autonomía económica y física— no pueden ser interpretadas y abordadas en forma aislada. Ellas interactúan formando un complejo engranaje que da cuenta de la integralidad de los procesos de

⁴ El índice de feminidad en hogares pobres compara el porcentaje de mujeres pobres de 20 a 59 años respecto de los hombres pobres en esa misma franja. Un valor superior a 100 indica que la pobreza (indigencia) afecta en mayor grado a las mujeres que a los hombres; un valor inferior a 100, la situación contraria.

transformación requeridos para lograr la igualdad de género y la participación de las mujeres en el desarrollo sostenible.

B. Planificación y políticas públicas

1. Políticas públicas de igualdad de género

Fortalecer la gobernabilidad democrática desde el Estado implica construir políticas públicas que respondan a las demandas de distintos grupos de la sociedad, e incluye crear y promover canales de participación que garanticen que los problemas de los diversos integrantes de la sociedad sean procesados por el sistema político (Montaño, 2007). En esa perspectiva, las iniciativas estatales que se propongan avanzar en la igualdad de género serán aquellas que declaren la voluntad política y decisión del gobierno nacional o municipal para trastocar las relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres.

Los diversos enfoques de políticas públicas han evolucionado desde propuestas y acciones asistencialistas hasta aquellas basadas en la aplicación del enfoque de igualdad de género. Sin embargo, esta evolución no necesariamente ha significado que los anteriores instrumentos hayan sido sustituidos o hayan desaparecido completamente para dar paso a nuevas perspectivas.

La instalación de la noción de igualdad entre hombres y mujeres como una responsabilidad del Estado, se ha expresado básicamente a través de tres tipos de políticas: igualdad de oportunidades, acción positiva y transversalización de perspectiva de género (Astelarra, 2004, p. 7).

En términos generales, las políticas de igualdad de oportunidades se centran en promover la igualdad de acceso de las mujeres a la educación, salud, empleo, entre otras áreas, para equilibrar situaciones de desigualdad. En esta línea se destaca el esfuerzo individual como elemento decisivo para lograr la meta propuesta, y no se profundiza en un cambio en los roles de género en la estructura de la sociedad.

Las políticas de acción afirmativa se enfocan en medidas tendientes a dar prioridad, en igualdad de condiciones, a una mujer por sobre un hombre. Ejemplo de ello son el sistema de cuotas electorales e incentivos económicos o tributarios para la contratación de las mujeres.

Los avances en igualdad de género desde un punto de vista formal, como son los logrados en las dos líneas señaladas, aunque son importantes, no son suficientes. Se requiere que las políticas públicas vayan más allá, y que den respuesta a la necesidad de cambio estructural de la desigualdad de género.

Como se señala en “Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres” (Benavente y Valdés, 2014), en relación con el fortalecimiento de las capacidades estatales para la puesta en marcha efectiva de políticas públicas orientadas a disminuir las brechas de género, aún hay un largo camino por recorrer. Sin embargo, es una realidad que en los últimos años las políticas de igualdad tienden a la consolidación y que en ciertas materias ya no puede producirse fácilmente una vuelta atrás.

A partir de las transformaciones producidas en la región de América Latina y el Caribe, la CEPAL ha sostenido la existencia de un vínculo entre igualdad y justicia social. En esta dirección, la justicia de género, aunque no es un concepto de fácil definición, es utilizado en relación con los proyectos de emancipación que promueven sea cambios legales, sea la participación de las mujeres. El concepto de justicia de género contiene el principio de igualdad, que incluye derechos plenos para las mujeres, coincidiendo con la justicia social. Asimismo, la justicia de género incorpora el principio de la igualdad diferenciada, que reconoce el lugar históricamente menoscabado de las mujeres en los distintos ámbitos de la sociedad (Benavente y Valdés, 2014).

En este sentido, un análisis interesante, realizado por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, muestra el desarrollo de un conjunto de políticas que, en un contexto de procesos históricos específicos, han producido resultados que tienden a la justicia distributiva, de reconocimiento y de representación, fortaleciendo los logros de las mujeres en las tres autonomías:

autonomía física, económica y en la toma de decisiones, y sus interrelaciones.⁵ Desde esta perspectiva, “una política justa para la igualdad de género debiera poder entrelazar de manera mutuamente positiva objetivos redistributivos con objetivos de reconocimiento y objetivos de representación puestos en el espacio público por los distintos actores” (Benavente y Valdés, 2014, p. 19).

Entre los aspectos relevantes a destacar en las políticas de igualdad de género, se pueden destacar los siguientes:

- No son un proceso aislado del quehacer general de los organismos de gobierno en sus diferentes niveles. Deben estar vinculadas con las concepciones y lineamientos de las demás políticas y planes.
- Su ejecución es una responsabilidad de todas las instancias que adquieren compromisos en la materia de género, Por tanto, su diseño y aplicación implicará un cambio y un impacto en la cultura y práctica institucional.
- Tendrán dos ámbitos de aplicación: por un lado, un trabajo “hacia dentro”, encaminado a dotar de capacidades y herramientas al gobierno para que incorpore en las distintas áreas de su gestión la perspectiva de género. Y paralelamente, estas políticas deben contar con una estrategia “hacia afuera”, es decir, acciones afirmativas y programas concretos ejecutados con la población para promover el ejercicio de derechos de las mujeres y relaciones más equitativas en la sociedad.
- En particular en el ámbito municipal, es importante que la política de género debe de ser aprobada por el Concejo Municipal o la instancia política correspondiente y difundida a la población, facilitando así un proceso de consulta y contraloría con los distintos actores involucrados, tanto individuales (mujeres y hombres) como sociales (basado en Herrera y Fonkatz, 2011a).

2. Transversalización de la perspectiva de género

La transversalización de género o *mainstreaming* de género —término acuñado en la Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing de 1995— alude a la necesidad de que los poderes públicos en particular se impliquen de forma integral para incorporar la dimensión de género en todas sus actuaciones. En el proceso de su definición e implementación han sido numerosos los esfuerzos por conceptualizar el término. El Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, el Consejo de Europa y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han sintetizado definiciones que suelen ser las más utilizadas. En ellas se ha reforzado la idea de que se trata de una estrategia en permanente construcción, la cual se ha ido enriqueciendo, a la vez que se le han ido planteando desafíos conceptuales, metodológicos y técnicos (PNUD, Área de Género, 2012).

⁵ En el conjunto de políticas consideradas por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) se incluye: Ley 11340 María da Penha, en defensa de los derechos de la mujer, en Brasil; política de lucha contra la violencia doméstica, del Uruguay; política de garantía de acceso a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE), de Colombia; política de paridad y alternancia de género en los órganos de elección del Estado Plurinacional, de Bolivia; política de paridad y alternancia en la ley electoral, de Costa Rica; reforma previsional, de Chile; y política de Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG), de México. Véase OIG/CEPAL, “Políticas justas”, en <http://oig.cepal.org/es/politicas-justas>

Recuadro 3

Definiciones de transversalización de la perspectiva de género

Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (1997). “Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de evaluar las implicaciones que tiene para hombres y mujeres, cualquier acción que se planifique, incluyendo las de tipo legislativo, las políticas o los programas en todas las áreas y a todos los niveles. Es una estrategia para hacer de las experiencias y necesidades o intereses de hombres y mujeres una dimensión integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, sociales y económicas a fin de que hombres y mujeres se beneficien por igual y desaparezca la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad de géneros” (Naciones Unidas, 1997, “Incorporación de la perspectiva de género”).

Consejo de Europa (1998). “*Gender mainstreaming* implica la reorganización, fortalecimiento, desarrollo y evaluación del proceso de las políticas públicas, a fin de que la perspectiva de la igualdad de género sea incorporada en todas las políticas, a todos los niveles y en todas sus fases, por los actores normalmente involucrados en su elaboración”.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2000). “El género en el *mainstream* tiene como propósito integrar el interés en la igualdad de géneros en todas las políticas, programas, procedimientos administrativos y financieros y en el marco cultural de la institución u organización. Más específicamente es una estrategia para asegurar que: 1) La igualdad de hombres y mujeres esté incluida en todas las fases menores o mayores del proceso de toma de decisiones de una organización. 2) El producto o resultado de las decisiones que se hayan tomado sea sistemáticamente monitoreado en lo que se refiere a su impacto en la igualdad de géneros”.

Fuente: Elaboración propia

En síntesis, se puede señalar que la transversalización de género es un proceso estratégico, no es un fin en sí mismo; representa un instrumento para alcanzar la igualdad de mujeres y hombres. Busca interacciones directas con otros elementos para el logro de la igualdad de género, los derechos humanos y el empoderamiento de las mujeres (De la Cruz, 2009).

Recuadro 4

Implicaciones de transversalización de género en el ámbito conceptual y metodológico

Implica el reconocimiento implícito de que la desigualdad es un problema público y de que las instituciones pueden ser reproductoras de la misma.

Se aplica a todo el ciclo de las políticas, integrando las experiencias, necesidades e intereses de mujeres y hombres y evaluando las implicaciones de cada acción sobre ambos, para que de esta forma el beneficio sobre hombres y mujeres sea equitativo.

Además de ser una estrategia hacia el ámbito interno de las organizaciones, plantea la necesaria articulación con otros actores del entorno institucional y de la sociedad civil, y la integración y la participación de actores no tradicionales en el desarrollo de las políticas.

Fuente: PNUD, Ruta de desarrollo de capacidades institucionales para el *mainstreaming* de género en las políticas públicas (2012).

Dificultades, avances y fortalezas en la implementación de transversalización de género

Con diversas características y resultados, en América Latina y el Caribe se han desarrollado acciones destinadas a incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas, y se pueden observar logros vinculados con el fortalecimiento del marco legal necesario para el desarrollo de políticas de igualdad. Sin embargo, la implementación de la transversalización de género se ha revelado como un proceso complejo, en el que conviven distintas resistencias y dificultades.

Uno de los riesgos importantes es que la transversalización no se aborde como un proceso que requiere la instalación de instancias específicas para abordar los temas de género y que el proceso se diluya en orientaciones generales, que no profundicen en los objetivos por una mayor igualdad de género.

En un análisis de experiencias acerca del contexto actual de la transversalización de la igualdad de género en la región, García Prince (2015), distingue las dificultades, oportunidades potenciales y fortalezas que se señalan a continuación.

Dificultades

- Conceptuales. Muchas veces se considera transversalización de género a una serie de acciones con enfoque de género, sin que haya un planteamiento global que les dé coherencia política y técnica.
- Políticas. Más allá de los discursos y las declaraciones de intenciones, se cuestiona la voluntad política para sostener los esfuerzos de instalar la igualdad de género en los procesos de transversalización.
- Institucionales. Hay pocos ejemplos de articulación interinstitucional y con otros actores para la aplicación del mandato de la igualdad. También son insuficientes los mecanismos de rendición de cuentas y de evaluaciones que garanticen el cumplimiento de los compromisos relativos a la igualdad de género.
- Culturales. Persisten resistencias a la transformación para la igualdad y, en general, se percibe un escaso nivel de apropiación de los procesos.

Oportunidades potenciales

- Ha aumentado la presencia de entidades o programas subnacionales y/o locales, entre los que destacan, a nivel municipal, las Secretarías y Oficinas de la Mujer. Las posibilidades de desarrollo de tales iniciativas se han incrementado a partir de: i) la adopción, por parte de las instituciones nacionales responsables en los asuntos de las mujeres o de la igualdad de género —Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM)—, de tareas de creación, apoyo o fortalecimiento (en diversos órdenes) de entes responsables en los niveles subnacional y local; ii) el surgimiento de nuevas opciones de cooperación técnica y algunas ofertas de financiamiento por parte de entidades privadas o intergubernamentales de alcance subregional, regional e incluso internacional.
- Algunas —todavía muy escasas— entidades académicas han venido incorporando en sus cátedras y programas, algunas iniciativas, casi siempre puntuales, de formación sobre políticas públicas y transversalización de género.

Fortalezas:

- Se mantiene la tendencia regional a jerarquizar política y administrativamente los organismos de la mujer o de la igualdad, y hay iniciativas crecientes hacia su descentralización. El caso de organismos municipales va en ascenso, aunque con una situación regional muy dispareja.
- Hay un incremento del nivel de aceptación y conciencia de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones públicas acerca del carácter de las desigualdades y discriminaciones de género y de la necesidad y conveniencia de avanzar en su solución.
- Las estadísticas de género han sido reconocidas como una herramienta central para dar visibilidad a las distintas manifestaciones de las desigualdades de género. Al respecto destaca el trabajo de los Institutos Nacionales de Estadísticas de la región sobre la información desagregada por sexo y la realización de las encuestas específicas sobre uso del tiempo y sobre la violencia contra las mujeres.

En el documento "Esa esquivada transversalidad de género: Experiencias de Políticas para la Igualdad" (Barrig, 2015, p. 3), se señala que "casi veinte años después de aprobada, en el Plan de Acción de la Conferencia Internacional de la Mujer en Beijing (1995), la estrategia de transversalidad del enfoque de género en las políticas y programas mantiene su vigencia. Más aún, de estrategia se convirtió en objetivo misional de numerosas organizaciones públicas y privadas; pasó a ser el campo central de atribuciones de todas las instancias especializadas para la mujer, desde Ministerios hasta Institutos y Direcciones Municipales". Sin embargo, se refuerza como importantes riesgos del proceso

de transversalización, la falta de personal habilitado y comprometido y el no contarse con el presupuesto necesario para la acción.

3. Institucionalidad de género

La incorporación del enfoque de género en las políticas públicas ha significado que las instituciones del Estado integren en sus agendas nuevas aproximaciones y temas considerados hasta hace poco como propios de la esfera privada; entre ellos, la violencia contra las mujeres y su dependencia económica. Así, “han visibilizado las desigualdades de género en la esfera pública, como es el caso de la segregación de género en el mercado de trabajo, en la educación y la representación política” (Guzmán y Montaña, 2012, p. 14).

En América Latina y el Caribe, en este proceso de cambio, de incorporación de nuevas concepciones de políticas y formas de gestión en los distintos países de la región, han sido actores estratégicos el movimiento feminista, y en el Estado, los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM). En este contexto, el desempeño de los mecanismos, aunque heterogéneo en la región, ha contribuido a instalar la agenda de género y ha sido particularmente exitoso en la articulación de alianzas virtuosas con el sistema político (Poder Legislativo y partidos políticos, entre otros).

Entre los avances en la institucionalización de las políticas de género en el Estado se encuentran la formulación de nuevas reglas y promulgación de nuevas leyes, y la formación de organismos estatales y redes de interacción entre los diversos actores públicos, privados y sociales que conforman los espacios de las políticas públicas. La experiencia muestra que los MAM cuentan con mayores recursos institucionales cuando el Estado se compone de instituciones estables y su gestión y planificación incorpora procedimientos innovadores que articulan los distintos actores institucionales, en varios casos en diálogo con la sociedad civil, y presentan niveles de descentralización avanzados, ya que ello facilita los procesos de transversalización del género en el conjunto de las políticas públicas. Sin embargo, es importante subrayar que los logros de esta institucionalidad no tienen raíces solo al interior del Estado, sino que también se anclan en los cambios económicos, sociales y culturales en curso en cada uno de los países (Guzmán, 2001).

Transformar las concepciones de género en una orientación igualitaria en los procesos de institucionalización del género dentro del Estado es una tarea de gran complejidad, en la cual se relacionan actores “con marcos interpretativos diferentes de la realidad, valores e intereses y grado de poder diferentes, se producen conocimientos, se difunden ideas de distinto grado de profundidad al mismo tiempo que se van transformando y construyendo nuevas normas y reglas de interacción”. (Guzmán y Montaña, 2012, p. 34).

II. Estrategias para la planificación territorial con perspectiva de género

Planificar con perspectiva de género requiere que este enfoque esté presente en todas las etapas del ciclo de la planificación, permite orientar una visión del problema que se va a enfrentar, determinar los cursos de la acción y las metodologías por aplicar, y condiciona la toma de decisiones que se establecen en el contexto de la implementación cotidiana de la intervención.

La integración del enfoque de género en la planificación territorial implica considerar en todo momento los puntos de partida de la situación de mujeres y hombres, sus distintos intereses y necesidades y el impacto que determinadas acciones puedan generar en la situación desigual en que se encuentran. Planificar con perspectiva de género, incluye la ejecución de acciones orientadas a la transformación de las desigualdades estructurales del sistema de género predominante, atendiendo las necesidades de corto plazo de las mujeres con proyección hacia el reconocimiento y fortalecimiento de sus derechos, capacidades y valoración social y personal.

Considerando las orientaciones señaladas, en esta segunda sección se abordan tres puntos de entrada para incursionar en el ámbito de la planificación territorial desde la perspectiva de género. Estos puntos de entrada son: (i) Las relaciones de género en el espacio del territorio, considerando la relevancia de este como ámbito en que se desenvuelve y que determina la vida de la ciudadanía, y como un actor que a tener presente en la planificación, ámbito en el cual destaca la importancia de la participación; (ii) Estrategias para analizar las desigualdades de género, que incluyen herramientas para identificar brechas y analizar tendencias en el tiempo; y (iii) Estrategias para planificar con enfoque de género, a través de la presentación de experiencias que pueden ser consideradas como ejemplos de buenas prácticas, que pueden ser replicadas en otros contextos.

A. Relaciones de género en el espacio del territorio

El territorio, junto con ser el soporte físico de actividades y procesos económicos, es un medio de transformación social. Tiene un carácter multidimensional: contiene un espacio económico y de empleo, un hábitat de la vida cotidiana, un sistema de relaciones sociales de género, un espacio geográfico y diversas identidades sociales, históricas y culturales ([PNUD/GTZ/FISDL, 2006).

La división y desigualdad entre los géneros se expresan en el territorio. Mujeres y hombres tienen distintas necesidades y aspiraciones y distintas posibilidades de usar y acceder a los bienes y recursos del espacio que habitan. Ello es consecuencia, de la división sexual del trabajo, y de los papeles diferentes que ambos grupos desempeñan en la esfera privada y en la esfera pública, en el ámbito del trabajo reproductivo no remunerado, y en el ámbito del trabajo productivo por cuya realización se percibe una compensación económica. En este escenario, la planificación territorial con perspectiva de género debe responder a las realidades particulares de los territorios donde se implementa, y a las necesidades y demandas de los hombres y mujeres, tanto en el ámbito rural como urbano.

1. El territorio, un actor en la planificación

En el ámbito urbano, particularmente el ordenamiento espacial del territorio y la calidad de los espacios públicos influyen directamente en el acceso que las personas tienen a los lugares de empleo, equipamientos y servicios; en la calidad de uso de estos; en la movilidad y el tiempo para acceder a ellos. Más aún, en ciudades fragmentadas y segregadas, el territorio, en el cual se expresan múltiples formas de exclusión, es un factor ineludible en el análisis de género y en las propuestas de políticas públicas.

Planificar el ordenamiento territorial de la ciudad y diseñar sus espacios y servicios públicos de manera que mujeres y hombres puedan realizar las tareas diarias en condiciones de igualdad, circular al trabajo y al estudio con mayor facilidad y en menor tiempo y disfrutar del tiempo libre, es un urbanismo que contribuye a construir ciudades para todas y todos y una mejor vida cotidiana⁶. Este tipo de intervención también puede contribuir a relaciones de género más igualitarias, incidir en reforzar dinámicas sociales integradoras y proponer una arquitectura con múltiples usos, que refuerce la vida colectiva y favorezca la seguridad, entre otros aspectos⁷.

Recuadro 5 Urbanismo y vida cotidiana

Una perspectiva de género en la planificación territorial supone dar respuesta a las necesidades de la vida cotidiana. Implica incorporar en los procesos de toma de decisiones las necesidades de mujeres y hombres sobre la localización y calidad de los servicios e infraestructura urbana. Incluye la identificación de los factores favorables al uso de los espacios públicos y a la circulación en ellos, en un contexto en el cual la violencia y la inseguridad están presentes de manera diferenciada según género.

Fuente: Elaboración propia.

En un contexto de mayor reconocimiento del aporte de las mujeres al progreso de las ciudades a través de su trabajo remunerado y no remunerado, aún persisten grandes obstáculos, en relación a trabajo digno, activos financieros y físicos, movilidad intraurbana, seguridad personal y representación en las estructuras formales de la gobernanza urbana (Chant, 2013).

La creciente incorporación de las mujeres al empleo en las ciudades de la región durante las últimas décadas, con una participación importante en el sector informal de la economía, representa nuevos retos a las políticas públicas urbanas, en tanto las mujeres continúan siendo las responsables casi exclusivas del ámbito doméstico, lo que les genera sobrecarga de trabajo y condiciona sus oportunidades de una mayor autonomía económica. Las cifras de la región y estudios recientes de Batthyány (2015),

⁶ Véase, por ejemplo, Durán (2008), Falú (2002), Rainero y Dalmazzo (2011), Román y Velázquez (2008), Sánchez Madariaga (2004), Segovia (2007).

⁷ Un ejemplo es el Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos”, de UNIFEM (actual ONU Mujeres), implementado en siete ciudades de la región por la Red Mujer y Hábitat de América Latina (2006-2012). A través de este programa se han realizado acciones de diseño y de gestión de los espacios públicos por parte de grupos de mujeres, caminatas exploratorias para identificar lugares inseguros y campañas contra el acoso sexual en el transporte público. Véase, por ejemplo, página web del Programa, <http://www.redmujer.org.ar/ciudades.html>; el libro de Red Mujer y Hábitat de América Latina (Ed.), *Construyendo ciudades seguras. Experiencias de redes de mujeres en América Latina* (Santiago, Chile: Ediciones SUR, 2011); y la Campaña “Mujeres por la Ciudad”, <http://www.mujeresporlaciudad.com.uy/>

Pérez Fragoso (2016) y Segovia (2016) señalan la existencia de una innegable carencia de autonomía económica de las mujeres en la ciudad, su carga excesiva de trabajo no remunerado y la deficiencia de los servicios de cuidado disponibles.

La pobreza urbana expresa diferencias de género relevantes. Las dificultades de acceso y los altos costos de los servicios y del transporte, a los que en muchos casos se suma altos índices de violencia y de percepción de inseguridad, agregan una carga desproporcionada a las personas responsables de cuidado, principalmente mujeres (Tacoli, 2012, p. 5).

En consecuencia, el ingreso de las mujeres al mercado laboral, al trabajo remunerado, requiere de una organización diferente del uso del tiempo, la cual no puede estar desvinculada de la organización del espacio del territorio. La compatibilización del tiempo está íntimamente ligada con las distancias, los medios y las condiciones para recorrerlas, lo que es especialmente relevante en las ciudades.

En conclusión, la conformación del espacio del urbano y las políticas, programas y proyectos que intervienen en la ciudad, inciden en forma diferenciada en la vida privada y pública de sus habitantes. Es así como la disponibilidad y calidad del transporte, la conformación del espacio público, las condiciones de seguridad para transitar y acceder a los servicios urbanos y al trabajo o estudio son factores clave en la vida de las mujeres y, por tanto, en las posibilidades de ampliar su autonomía de manera integral (Segovia, 2016).

En el ámbito rural, el enfoque de género permite un mejor conocimiento y comprensión del mundo rural, al identificar las diferencias y desigualdades existentes entre los roles, valoraciones y acceso a los servicios y a los recursos productivos y a la participación en los procesos de adopción de decisiones de hombres y mujeres, lo que facilita formular estrategias de intervención más eficientes y equitativas.

En un contexto regional en el cual la desigualdad de género exacerba la inseguridad alimentaria, la malnutrición y la pobreza, las estrategias de desarrollo rural no siempre benefician a la población rural, en especial a las mujeres, sino que en ocasiones incluso acrecientan las desigualdades existentes. Más aún, es probable que tal tendencia empeore en el tiempo, debido al desafío que presenta el cambio climático, entre otros factores (FAO, 2009). Como lo señala una revisión del estado del arte sobre desarrollo territorial y enfoque de género para el empoderamiento de las mujeres rurales, las políticas y programas dirigidos a mejorar las condiciones de vida de las mujeres rurales en situación de pobreza no han logrado resultados en tres aspectos críticos: i) el acceso deficiente y discriminatorio de las mujeres a la titularidad de activos; ii) la visibilización de su rol como productoras en actividades agrícolas; y iii) su creciente incorporación en el empleo rural no agrícola (RIMISP, 2013).

Una planificación que se proponga elevar la calidad de vida de las mujeres rurales no solo implica implementar proyectos que las consideren como grupo objetivo, sino también introducir un enfoque de género en todas aquellas acciones que se dirijan al desarrollo rural. Por ello, junto con analizar y tener en cuenta las necesidades e intereses de los distintos grupos de mujeres (campesinas, indígenas, asalariadas, trabajadoras familiares no remuneradas, entre otros), es importante identificar los cambios que se están produciendo en el sector, para incidir en garantizar el acceso, uso y control sobre los recursos productivos (ya sea tierra, créditos, capacitación, tecnologías) por parte de las mujeres, y para facilitar su participación social y política en los procesos de adopción de decisiones (Rico y Dirven, 2003).

2. Participación e incidencia del enfoque de género en la planificación

El enfoque de género debe ser un componente central en los procesos de planificación participativa en sus distintas escalas territoriales (Sandoval, Sanhueza y Williner, 2015), y estar integrado en su totalidad. Por tanto, no puede haber un proceso participativo sin la incorporación activa de las mujeres.

El análisis de la situación de un territorio o diagnóstico inicial será más completo y enriquecedor en la medida en que sea elaborado de manera participativa, incorporando diversas visiones y experiencias sobre los aspectos por tratar. Este análisis puede constituir un instrumento de sensibilización pública en torno a las problemáticas y desigualdades de género, motivar el debate y contribuir a establecer acuerdos entre actores políticos y sociales locales.

Recuadro 6 Participación y demandas diferencias por género

Propiciar la participación de mujeres y hombres en la solución de sus problemas cotidianos forma parte de las nuevas expectativas con que la ciudadanía valora en la actualidad la calidad de la gestión gubernamental. La incorporación de la igualdad de género a través de la participación es un factor que contribuye a garantizar que las necesidades y propuestas de las mujeres sean tomadas en cuenta en la planificación y se les otorgue igual importancia que a las de los hombres

Fuente: Morena Herrera y Daniela Fonkatz, Políticas públicas municipales para la equidad de género (2011).

La experiencia en la región de América Latina y el Caribe ha demostrado que fortalecer la participación en la planificación por parte de organizaciones de mujeres y feministas, y de organizaciones no gubernamentales (ONG), ha constituido un aporte significativo a propuestas de políticas, programas y proyectos vinculados a la participación social y política, capacitación laboral y emprendimiento y a una mayor seguridad en el espacio público, entre otros.

Asimismo, se puede constatar que allí donde hay grupos de mujeres organizadas vinculadas a los gobiernos locales, estos desarrollan más y mejores programas asociados a la igualdad de género. Las mujeres organizadas demandan y presionan a las autoridades para que implementen programas que las beneficien; tienen capacidad de propuesta y, por tanto, retroalimentan y colaboran con las referentes de género de los gobiernos municipales o departamentales. Esta participación activa de las mujeres, desde un papel propositivo y evaluativo, no instrumental, no solamente potencia las políticas y programas locales, sino que coadyuva al crecimiento y desarrollo ciudadano de esas mujeres en el ejercicio de sus derechos (Bonino y Bidegain, 2011).

En relación con la participación de las mujeres en iniciativas para el desarrollo a nivel local, teniendo en cuenta su diversidad es posible, destacar que la presencia y participación de las mujeres en el espacio local adquiere especial importancia, ya que es el mundo público con el que se encuentran más familiarizadas y donde despliegan sus habilidades de participación como gestoras sociales. En el desarrollo de actividades en el ámbito local, que es una forma de hacer política a partir del entorno social cotidiano, las mujeres se vinculan a los asuntos de interés público para el mejoramiento de las condiciones de vida de la familia y la comunidad. Sin embargo, al proyectar el rol doméstico de las mujeres sobre el espacio público no se disminuyen o eliminan las desigualdades de género. En algunos casos, la participación de las mujeres se concentra en cuestiones y tareas vinculadas a las necesidades básicas de la familia y la comunidad, mientras que los hombres se reservan la participación en los cargos de poder en las organizaciones y las instancias políticas e institucionales (Massolo, 2002).

B. Estrategias y herramientas para analizar las desigualdades de género y medir cambios y tendencias en el tiempo

1. ¿Cómo identificar desigualdades y brechas de género?

Uno de los instrumentos sobre el que se basa la integración del enfoque de género en la planificación es el análisis de género, cuyo objetivo central es identificar las diferentes posiciones de mujeres y hombres, detectar las desigualdades y proponer las transformaciones necesarias para revertir dichas desigualdades. El análisis de género es una “herramienta teórico-metodológica que permite el examen sistemático de las prácticas y los roles que desempeñan las mujeres y hombres en un determinado contexto económico, político, social o cultural. Sirve para captar cómo se producen y reproducen las relaciones de género dentro de una problemática específica y con ello detectar los ajustes institucionales que habrán de emprenderse para lograr la equidad entre los géneros” (INMUJERES, 2013, p. 20).

Cuando se realiza un análisis desde la perspectiva de género se identifica la situación y posición de mujeres y hombres, comprobando las diferencias de participación en un ámbito social o económico determinado tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. Asimismo, se identifica cómo

hombres y mujeres acceden y controlan los recursos disponibles, y las desigualdades que puedan existir en ese acceso y distribución a los mismos. En suma, el análisis de género permite conocer la realidad de forma más ajustada para poder intervenir adecuadamente en ella, evitando de paso las posibles situaciones de discriminación directa e indirecta y haciendo visibles dichas situaciones (Junta de Andalucía, 2010).

Recuadro 7 **Análisis de género: preguntas clave**

Las herramientas de análisis de género se deben utilizar en todas las fases del ciclo del proceso de planificación. Son de especial utilidad en las fases iniciales de diagnóstico y en la formulación del diseño de la planificación. Ayudan a dar respuesta a dos preguntas clave: ¿cómo afectan los aspectos vinculados al género el éxito o fracaso del programa o proyecto?; ¿cómo afecta el desarrollo del programa o proyecto (objetivos, resultados, actividades) las desigualdades de género existentes en el contexto de intervención?

En el proceso de implementación, algunas de las preguntas centrales a ser respondidas son: ¿se refieren los objetivos del plan o proyecto explícitamente a mujeres y hombres (incluyen necesidades prácticas o estratégicas)?, ¿cómo participan mujeres y varones en la intervención, en qué momento y por qué?, ¿se han previsto mecanismos (incluidos indicadores) para realizar el seguimiento del impacto de género del proyecto?

Fuente: Elaboración propia.

El análisis de género permite entregar información sobre lo siguiente (De la Cruz, 2009, p. 76):

- Desigualdades entre mujeres y hombres, y entre distintos grupos de mujeres en un territorio determinado, respecto al acceso, uso y control de los recursos económicos y sociales (trabajo, vivienda, salud, educación, entre otros), y desigualdades sobre incidencia en la toma de decisiones
- La valoración de los patrones de cultura de género de la población sujeto de la planificación. En especial, la forma en que las relaciones de género estructuran las oportunidades, las necesidades y los beneficios que tienen hombres y mujeres.
- La valoración de las capacidades institucionales de la organización gestora del proceso de planificación para implementar y avanzar sobre objetivos de igualdad, y establecer políticas y programas en materia de género.
- El impacto diferencial de las intervenciones y programas, legislación o políticas sobre mujeres y hombres, niños y niñas.

El análisis de estas temáticas sirve tanto para el trabajo del grupo de base del proyecto o programa, como para el de las instituciones que lo implementan y para la propia intervención que va a tener lugar. Permite ampliar el conocimiento de los factores de desigualdad, definir acciones para modificarlos, y avanzar en la sensibilización de quienes participan o son afectados por las iniciativas en curso.

Para identificar y analizar los factores clave de género en un proceso de planificación es importante:

- Distinguir las necesidades específicas de las mujeres al inicio del proceso. Esto posibilita considerarlas en todas las siguientes fases, y proponer acciones para darle respuesta.
- Definir con claridad los resultados esperados de la intervención definida en el proceso de planificación para hombres y mujeres específicamente, teniendo en cuenta la satisfacción de necesidades prácticas e intereses estratégicos.
- Analizar los recursos (humanos, materiales y financieros) a los que acceden las mujeres en el momento inicial de la intervención, y a cuáles lo hacen al final del proceso.

El análisis de género debe proporcionar información para maximizar el posible impacto positivo de una intervención sobre mujeres y hombres y, como mínimo, pretende garantizar que la intervención no tenga un impacto negativo sobre las mujeres y que beneficie a las mujeres tanto como a los hombres, contribuyendo en lo posible a reducir las brechas y desigualdades.

2. Estadísticas e indicadores de género

La formulación de estadísticas y de indicadores cumple una función importante en el diseño de políticas, y proyectos entregando información para medir sus efectos en las relaciones de género, y en la situación de las mujeres en especial.

Las estadísticas de género —representación numérica de hechos que se ubican en el tiempo y el espacio— desempeñan un papel importante en la eliminación de estereotipos, en la formulación de políticas y en su seguimiento para el logro de la plena igualdad entre mujeres y hombres. Son útiles para: sensibilizar a las autoridades, formular planes nacionales y locales con enfoque de género, monitorear y evaluar adecuadamente las políticas públicas, y rendir cuentas y transparentar las acciones de los organismos públicos.

En cuanto a los indicadores, en términos generales se denomina ‘indicador’ a una observación empírica que sintetiza aspectos de un fenómeno que resultan importantes para uno o más propósitos analíticos y prácticos. Si bien el término puede aludir a cualquier característica observable de un fenómeno, suele aplicarse a aquellos que son susceptibles de expresión numérica. Además de la búsqueda objetividad, un indicador no solo debe sostenerse en la rigurosidad de su cálculo, sino en la credibilidad y confianza que tiene para sus usuarios respecto de la capacidad para medir lo que se pretende medir o mostrar (CEPAL; 2006).

Los indicadores de género, por su parte, “son herramientas que sirven para medir los cambios producidos en las relaciones de género. El cálculo de indicadores de género debe hacerse, siempre que sea posible y pertinente, para mujeres y hombres. La situación de la mujer en cada país puede tener como referencia a los hombres del mismo país o del territorio o a otras mujeres de grupos sociales, etarios y étnicos distintos” (CEPAL, 2006, p. 22).

Según se indica en el *Manual de uso del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2010b, p. 42), construir indicadores de igualdad de género implica: i) reconocer las disparidades que afectan a las mujeres en relación con los hombres en un determinado contexto y sociedad; ii) señalar la magnitud de la distancia que hace falta cubrir para alcanzar la igualdad; y iii) otorgar visibilidad a las desigualdades de género existentes.

Recuadro 8 Indicadores de Igualdad de Género

Estos indicadores de son de crucial importancia, por cuanto permiten:

- Hacer visibles las desigualdades entre hombres y mujeres, y lo que ello implica en términos de oportunidades y acceso a los beneficios del desarrollo.
- Elevar la conciencia sobre estas desigualdades y contribuir al diseño de políticas públicas y medidas destinadas a superarlas.
- Generar y ofrecer una base de información no sesgada a partir de la cual formular planes y políticas.
- Dar seguimiento (monitorear), evaluar y ejercer control ciudadano sobre los efectos de las políticas y medidas que se implementen.

Fuente: CEPAL, Manual de uso del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (2010b).

En un proceso de planificación, las estadísticas son herramientas necesarias para elaborar líneas de base de los indicadores de seguimiento y evaluación de un plan, programa o proyecto. Al respecto, es importante subrayar que todos los indicadores deben ser desagregados por sexo. Asimismo, deben estar incluidos en forma específica indicadores de género que permitan hacer distinciones sobre la situación particular de las mujeres.

Establecer un sistema de indicadores supone un esfuerzo comparativo y, por ello, la necesidad de recoger información, al comienzo del proceso de planificación, para poder valorar los cambios en el tiempo. Los indicadores de partida son el punto de comparación tras un proceso de intervención como es un proyecto (o un plan, un programa, una política o una actividad). Cuando la intervención ha

terminado, los indicadores miden los resultados en diferentes dimensiones: el impacto, eficacia y la eficiencia de un proyecto, por ejemplo.

Los indicadores cuantitativos, como su nombre lo indica, son medidas que se expresan en números, cantidades o porcentajes. Desde un enfoque de género, estos indicadores deberían reflejar el estado en que se encuentra algún aspecto de la realidad que interesa conocer, distinguiendo diferencias y desigualdades de género. Por ejemplo, porcentaje de hombres y mujeres a cargo de hogares, con acceso a programas de vivienda social.

Los indicadores cualitativos están orientados a determinar actitudes, comportamientos y valores. Reflejan los cambios en los roles y costumbres, y pueden medir el impacto de políticas y proyectos en aspectos estratégicos de género. Por ejemplo, percepción por parte de mujeres y hombres de zonas de inseguridad en el territorio.

C. Experiencias con enfoque de género en el ámbito local

La planificación con perspectiva de género puede tener diversos niveles, según sea el ámbito territorial al que se aplique, y puede abordar planes de desarrollo integral o focalizarse en ámbitos específicos; por ejemplo, participación social y política, desarrollo económico, salud, educación, entre otros.

Con el propósito de contribuir a la reflexión y al desarrollo de prácticas, a continuación se presenta un resumen de experiencias implementadas en la región que han contribuido a promover una mayor igualdad de género a través de distintos caminos: promoción de la incidencia social y política de organizaciones de mujeres, desarrollo de planes estratégicos municipales, y realización de propuestas que han enfrentado problemáticas específicas, como empleo y seguridad en la ciudad.

Estas experiencias pueden ser consideradas como ejemplo de buenas prácticas, que han estimulado la innovación en la planificación, que hacen visibles problemáticas ocultas, que incorporan a la agenda pública el tema de la igualdad de género y promueven la transversalidad, entre otros aspectos.

1. Participación y demandas de género en la planificación territorial

Incidencia de mujeres lideresas en Plan de Ordenamiento Territorial. Livingston, Guatemala

En los últimos años, el tema de planificación territorial ha ganado importancia en Centroamérica, en gran parte debido a los fenómenos naturales que sacuden con creciente frecuencia a la región, afectando el ordenamiento territorial y el uso de la tierra.

La experiencia que aquí se presenta trata de la incidencia de mujeres lideresas en etapas preparatorias de la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT)⁸. Entre las herramientas clave de la experiencia se destaca la elaboración de un documento denominado Agenda Local de las Mujeres, el cual a partir de un análisis de las necesidades específicas de las mujeres en el territorio presenta las principales demandas. Entre dichas reivindicaciones estuvo la necesidad de abordar la violencia contra las mujeres desde una perspectiva de derechos, que incluye tomar medidas para garantizar la seguridad de mujeres y hombres ante los riesgos de desastre, identificando las zonas vulnerables por su susceptibilidad a amenazas climáticas (De León y Rodríguez Blandón, 2012b).

⁸ La experiencia ha sido realizada por Fundación Guatemala, en el marco del Proyecto Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en Centro América (Odetca), apoyado por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ). A lo largo del proceso se contó con la alianza de instituciones gubernamentales y de la sociedad civil: Alcaldía y Vicealcaldía de Livingston; Coordinadoras de las Oficinas Municipales de las Mujeres del Departamento de Izabal y de la Ciudad de Guatemala; Unidad Técnica Municipal; Coordinadora Departamental de la Secretaría Presidencial de la Mujer, Ministerio Público; Procuradoras Municipales de los Derechos Humanos de las Mujeres de Livingston; y Red Mujer y Hábitat América Latina.

A partir de un proceso de fortalecimiento de capacidades de las mujeres lideresas, los principales componentes de la experiencia consistieron en:

- *Procesos participativos*: Ejercicios de exploración territorial, como las Auditorias de Seguridad de las Mujeres, que permitieron identificar necesidades y problemáticas del territorio.
- *Elaboración de documentos conceptuales*: Guía Metodológica para la Implementación de un Plan de Ordenamiento Territorial con Enfoque de Género (De León y Rodríguez Blandón, 2012a).
- *Identificación de diferencias en procesos de planificación territorial con enfoque de género*: Se integra de manera más holística la participación de las mujeres en la planificación del desarrollo; se fortalece la autoestima individual y colectiva de las mujeres; y se optimizan los recursos comunitarios, entre otros.

Entre los resultados de la experiencia se encuentran: incidencia de las demandas de género en el Consejo Municipal para iniciar el proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial, lo que contribuye a impulsar la integración de una perspectiva de género en este Plan, en beneficio hombres y mujeres y colaborando a la disminución de brechas entre ellos; posicionamiento de la Oficina Municipal de la Mujer como parte integral del equipo de formulación del POT; e incorporación de las mujeres lideresas en proceso de formulación del POT.

Inclusión de necesidades y propuestas locales desde las mujeres. Consejo Distrital de la Mujer de Laredo, Perú

El Consejo Distrital de la Mujer de Laredo (Codimujer) nació como respuesta a la necesidad de incluir en la agenda pública local las principales necesidades y propuestas desde las mujeres habitantes de la zona urbana y rural del distrito de Laredo.⁹ Desde el año 2009, Codimujer fue impulsado por las regidoras (concejales) del Consejo Municipal de Laredo, quienes propusieron la creación de dicha plataforma, aprobada mediante Ordenanza Municipal. Posteriormente se aprobó su Reglamento interno de funcionamiento, convirtiéndose en el principal espacio de participación y empoderamiento político de las mujeres del distrito. Su misión es trabajar por la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, promoviendo la participación en la definición, aplicación y seguimiento de las políticas públicas locales encaminadas a eliminar las brechas de género.

Desde su reconocimiento, este espacio se ha fortalecido en dos aspectos: en materia de capacidad de gestión y en cuanto a incidencia política. El plan de trabajo elaborado por Codimujer ha sido estructurado en cinco ejes temáticos, que configuran su accionar: Participación social y política de la mujer, Educación, Salud, Violencia de género, y Empleo.

En el proceso de fortalecimiento de capacidades, se ha logrado conseguir financiamiento para los proyectos presentados a la Municipalidad Distrital de Laredo en los años 2010 y 2011. Entre ellos destacan “Programa de Oportunidades en actividades microempresariales para las mujeres laredinas” y “Fortalecimiento de capacidades microempresariales para la mujer laredina”.

Uno de los principales desafíos identificados por la experiencia en Laredo es la necesidad de generar un mayor involucramiento de la representación rural de las mujeres, ya que, por las condiciones geográficas, la zona rural está desarticulada de la urbana.

Fortalecimiento de la participación local para mayor igualdad de género. Ayuntamiento de Oña, Ecuador

Esta experiencia ha tenido como objetivo central un proceso de aprendizaje en el gobierno local y en los habitantes del Ayuntamiento, para contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población

⁹ Información sobre el proyecto realizado en Laredo, “Reducción de patrones culturales que limitan la participación de las mujeres de los caseríos de Cerro Blanco, Quirihuac y Santa Rosa, distrito de Laredo”, en http://servicios.uimunicipalistas.net/biblioteca/data/redes/redgenero/1343385075815.%20experiencia_circulo%20solidario.pdf

en condiciones de igualdad¹⁰. La estrategia consistió en el fortalecimiento y capacitación de las instituciones locales, cuyo eje principal ha sido la interacción entre el gobierno municipal y las organizaciones de base comunitaria. En este marco, el proceso estuvo enfocado en la creación de un sistema equitativo de distribución de los recursos y legitimación de espacios de participación, en que se puso de relieve la presencia y contribución de las mujeres.

Esta experiencia impulsó acciones positivas, como la elaboración de agencias municipales para mujeres y el establecimiento de cuotas que favorecen el acceso de las mujeres a puestos de toma de decisión. Entre los principales logros destacan el establecimiento de un Comité de Desarrollo Local (CDL) como espacio participativo con mecanismos para la interacción entre la ciudadanía y el Ayuntamiento, y el fortalecimiento de los sistemas de gestión compartida entre el ayuntamiento y el CDL, en los cuales se vio fortalecida la participación de las mujeres.

La participación de las mujeres se fortaleció mediante la formulación de su propia agenda de desarrollo; la elaboración de una propuesta de presupuesto participativo utilizando tecnologías de la información (Sistema de Información Geográfica) para la negociación del acceso a los recursos; y la creación de agencias municipales para la planificación del desarrollo.

Las principales lecciones aprendidas de la experiencia, destacadas por los actores involucrados, pueden resumirse en las siguientes:

- La articulación permanente entre la teoría y la práctica se ha revelado como un elemento estratégico de la metodología de aprendizaje. Ha permitido crear la capacidad de elaborar presupuestos participativos, planes de desarrollo locales y sistemas de información geográfica con la participación de los concejales, los técnicos y los y las dirigentes.
- La planificación participativa del desarrollo, de las herramientas y de los contenidos, debe integrar un enfoque de género para garantizar la presencia de mujeres y hombres y su representación equitativa, lo cual contribuye a mejorar la calidad de las propuestas.

2. Planificación estratégica para la igualdad de género

Desarrollo local con perspectiva de género. Municipio de Villa González, República Dominicana

Esta experiencia se enmarca en el Plan Estratégico de Desarrollo del Municipio¹¹. Ha posibilitado la creación de mecanismos concretos —la Política Municipal para la Equidad de Género (PMEG) y la Oficina Municipal de la Mujer— para incorporar la perspectiva de género en el proceso de desarrollo local, impulsando iniciativas relacionadas con la violencia de género, educación, economía, salud y participación política¹².

Entre las principales fortalezas de esta experiencia están las siguientes:

- La adopción de la Política Municipal para la Equidad de Género para el territorio, por Resolución del Concejo de Regidores/as, abril 2005. La política ha planteado 36 programas, proyectos y acciones para enfrentar las desigualdades existentes entre los hombres y las mujeres y contribuir a la búsqueda del pleno derecho de las mujeres en el territorio.

¹⁰ Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubái en 2000, y catalogada como *GOOD* (Best Practices Database [<http://habitat.aq.upm.es/dubai/00/bp762.html>]).

¹¹ Véase América Latina GENERA (2007), “Festival de Buenas Prácticas de Género”, Convocatoria y Ficha de Inscripción, en <http://www.aciamericas.coop/FESTIVAL-DE-BUENAS-PRACTICAS-DE>

¹² Participaron en esta experiencia el Ayuntamiento Municipal, la Asociación Municipal de Mujeres de Villa González, y Fundación Solidaridad. Entre las instituciones que apoyaron el proyecto están el Banco Mundial, el Programa de Pequeñas Donaciones, Progressio (antes Instituto Católico de Relaciones Internacionales, CIIR/CID), y el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME-UE).

- La presencia de la Asociación Municipal de Mujeres como organización de la sociedad civil, que se fortalece institucionalmente y aumenta sus capacidades a medida que se desarrolla la experiencia.
- Haber alcanzado casi una paridad hombres/mujeres en términos de participación en las consultas ciudadanas del Presupuesto Municipal Participativo.

Aprendizajes centrales:

- Es necesario contar con organizaciones de la sociedad civil fuertes, con capacidad técnica de gestionar la sostenibilidad, fortalecer el proceso de planificación y e incidir en las instituciones públicas.
- Es importante reglamentar el proceso e institucionalizar los mecanismos de coordinación y relacionamiento entre el Municipio y las organizaciones sociales (por ejemplo, aprobación de líneas de acción por Resolución del Concejo de Regidores/as).
- Para lograr insertar las problemáticas de género en los espacios de toma de decisiones, es fundamental hacer un el análisis de los potenciales actores aliados con poder, y el esfuerzo por comprometerlos.

Enfoque de género y participación de las mujeres en la planificación estratégica. Santa Tecla, El Salvador

En el año 2002, la Municipalidad de Santa Tecla desarrolló un proceso de planificación estratégica de diez años, que permitió recoger y consensuar visiones, expectativas y demandas de la ciudadanía. Parte de la metodología del Plan Estratégico consistió en la creación de diez mesas de trabajo, siendo una de ellas la Mesa Ciudadana de Mujeres, espacio que ejerce un rol de contraloría respecto del trabajo que desarrolla la Municipalidad¹³.

El proceso de planificación ha dado como resultado, entre otros, la apertura de la Concejalía de la Mujer y la Unidad de Género al interior de la Alcaldía Municipal, así como la organización de las mujeres en una Asociación de Mujeres Tecleñas, la Mesa Ciudadana de las Mujeres y la creación de una Casa de la Mujer. Es importante destacar el acompañamiento de organizaciones de mujeres con presencia en asesorías al gobierno local. La Asociación Nacional de Regidoras, Síndicas y Alcaldesas (Andrysas), ha permitido desarrollar procesos más cercanos a las demandas e intereses de las mujeres.

Las principales lecciones que han sido reconocidas por el Alcalde Municipal y la representante de la Mesa Ciudadana de Mujeres son las siguientes:

- Es central forjar una alianza estratégica entre hombres y mujeres que permita romper los modelos excluyentes de gestión municipal. Para ello es necesaria la sensibilización en temas de género, de quienes están en cargos de toma de decisiones (sobre todo en el Concejo Municipal) y también de la propia ciudadanía.
- Para impulsar la participación de las mujeres no basta desarrollar programas puntuales; si se quiere que sean funcionales y eficaces, deben formar parte de políticas públicas más amplias, que contemplen la instalación de capacidades técnicas, políticas y de cambio cultural.
- Es necesario incidir en marcos nacionales que favorezcan el trabajo a favor de la equidad e igualdad de género, a través de iniciativas como reformas al marco legal municipal y a los mecanismos de participación política de las mujeres.
- Para fortalecer participación política de las mujeres no basta con la voluntad política, si paralelamente no se transforman los sistemas y mecanismos de participación.

¹³ Véase *Santa Tecla, Municipio con enfoque de equidad. Ruta de Aprendizaje en Centroamérica* (s/d), en <http://servicios.uimunicipalistas.net/biblioteca/data/redes/redgenero/1314004095399.pdf>.

3. Propuestas que abordan problemáticas específicas

Estrategia y Plan de Acción para la promoción del empleo. Golfo de Fonseca, El Salvador

Esta estrategia se enmarca en un estudio de caso realizado en la microrregión del golfo de Fonseca, El Salvador, en el año 2004. Dicho estudio se propuso buscar alternativas económicas de empleo en pro del desarrollo local de mujeres originarias de municipios de la zona oriental, en el marco de diversas políticas institucionales y nacionales que tienen como fin la promoción de la mujer¹⁴.

A partir de la descripción de la situación en que se encuentran las mujeres, tanto a nivel nacional como de la microrregión, se exponen insumos para el diseño del Plan de Acción con Enfoque de Género del Proyecto de Promoción del Empleo Regional y se presenta la Matriz del Proyecto y consideraciones generales necesarias de tomar en cuenta para el mejor impulso de los procesos vinculados con el empleo y la formación laboral.

Entre los planteamientos y propuestas de carácter estratégico, se destacan los siguientes:

- Es vital el funcionamiento de los espacios interinstitucionales establecido en la Política Nacional de la Mujer, para garantizar la incorporación del enfoque de género en la aplicación de las políticas públicas de las distintas instancias gubernamentales.
- En el currículo de los cursos de capacitación a personas gestoras de planes de desarrollo debe haber contenidos de teoría de género, promoción y derechos de la mujer e inserción laboral con equidad.
- Es importante dar soluciones a los problemas que enfrentan las mujeres para poder capacitarse: resolver el cuidado de los hijos e hijas; acceso a movilidad para cubrir distancia que tienen que recorrer entre el lugar de capacitación y el hogar, entre otros.
- Se debe facilitar a las madres solteras alternativas que permitan su asistencia a los talleres de capacitación. Especialmente, entregar ayuda con el cuidado de los niños y niñas.

Programa Viajemos Seguras en el transporte público. Ciudad de México, México

Una de las formas de violencia contra las mujeres y niñas de las que pueden ser víctimas en los espacios públicos en particular, es el abuso sexual¹⁵.

En la Ciudad de México transitan diariamente más de 15,7 millones de personas que residen, trabajan y la visitan. De estas, más de la mitad son mujeres usuarias de los servicios y equipamientos urbanos. Ante esta realidad, en el año 2008, el Gobierno de la Ciudad de México puso en marcha el Programa Viajemos Seguras. Su propósito ha sido contribuir a enfrentar la violencia sexual cometida contra las mujeres que viajan en el transporte público y concesionado de la Ciudad de México, mediante la confluencia de importantes dependencias de Gobierno.¹⁶

¹⁴ La estrategia y plan de acción para la equidad de género, el desarrollo local y la promoción del empleo regional en el golfo de Fonseca fueron realizados por la Maestría en Desarrollo Local de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA) de El Salvador, organizaciones e instituciones colaboradoras y participantes, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Mintrab), el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (Isdemu), la Oficina del ISDEMU en La Unión, la Asociación Intermunicipal del Golfo de Fonseca (Asigolfo), el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (Insaforp), la Corporación Salvadoreña de Turismo (Corsatur), el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (Isdem), las Universidades Andrés Bello y Gerardo Barrios, el Equipo del Programa de Desarrollo Local de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

¹⁵ En México, el Código Penal para el D.F. señala que el delito de abuso sexual se agrava cuando es cometido al encontrarse la víctima a bordo de un vehículo particular o de un servicio público.

¹⁶ En 2008, se firmó un Convenio de Colaboración Interinstitucional para la Seguridad de las Mujeres en los Transportes Públicos y en el cual participan: Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Secretaría de Movilidad del Distrito Federal, Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, Instituto de la Juventud del Distrito Federal, Sistema de Transporte Colectivo del Distrito Federal, Red de Transportes de Pasajeros del Distrito Federal, Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, Sistema de Corredores Metrobús, Servicio de Localización Telefónica, LOCATEL, y la instancia ciudadana Consejo Ciudadano de la Ciudad de México.

El Programa Viajemos Seguras, que utiliza espacios exclusivos para mujeres en las unidades de transporte público, tiene como objetivo general “realizar acciones institucionales coordinadas, desde un enfoque de género, entre los organismos de transporte público, instituciones responsables de la seguridad pública y de procuración de justicia, para garantizar que las mujeres de la Ciudad de México viajen más seguras y libres de violencia”¹⁷.

Para ello, se plantea realizar acciones en torno a:

- Fortalecer los servicios de seguridad pública e institucional que garanticen protección, tranquilidad y confianza de las mujeres en el transporte público, salvaguardando su integridad física y sexual.
- Fomentar el respeto y protección de los Derechos Humanos de las mujeres, mediante acciones de prevención y difusión.
- Promover la cultura de la denuncia de todo tipo de agresiones y violencia sexual contra las mujeres.
- Que las mujeres accedan a la procuración de justicia, así como a una atención con calidad y calidez, para lograr que los probables responsables o infractores de violencia sexual, sean sancionados.

El Programa ha contribuido a la apertura de Módulos de Atención “Viajemos Seguras”, ubicados en el Sistema de Transporte Colectivo, en las estaciones de mayor afluencia y de transbordo. En estos módulos se brinda atención de calidad a las mujeres a través de información objetiva, evitando que sean cuestionadas y revictimizadas por el hecho de presentar una denuncia¹⁸.

Consejo de Seguridad de Mujeres en la localidad de Usaquén. Bogotá, Colombia

Esta experiencia forma parte de la incidencia en Bogotá del Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos” de UNIFEM (actual ONU Mujeres),¹⁹ y está relacionada con el proceso de conformación del Consejo de Seguridad Local de Mujeres y la elaboración del Plan Integral de Seguridad Local con Enfoque de Género en la localidad de Usaquén (2010-2011) (Cardona, 2011).

Han sido clave para la creación de los Consejos Locales de Seguridad de Mujeres de Bogotá, la existencia de organizaciones locales de mujeres abanderadas en torno al derecho a una vida libre de violencias, y la capacitación a mujeres en la metodología del Programa “Ciudades sin violencia...”, consistente en la identificación de sitios inseguros, georreferenciación de las violencias hacia las mujeres en espacios públicos y privados, entre otros componentes.

A partir de la experiencia en Usaquén, a fines de 2013 el gobierno de Bogotá instauró los Consejos de Seguridad de Mujeres en las veinte localidades que conforman el Distrito Capital, mediante el Decreto 526/2013. Contribuyeron a esta iniciativa: la formulación en el año 2010 del Decreto Distrital 166, que adoptó la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital; y la creación en 2012 de la Secretaría de la Mujer, que reconoció la importancia de los Consejos Locales de Seguridad de Mujeres para disminuir la violencia en la ciudad.

Como lecciones aprendidas de la experiencia, destaca la importancia de contar con herramientas de diagnóstico participativo que den visibilidad a la problemática de las violencias contra las mujeres y construyan conocimiento y sensibilidad; impulsar una agenda política o plan de acción consensuado con las organizaciones de mujeres, cuyas propuestas permiten trazar estrategias para fortalecer sus demandas; y disponer del respaldo de marcos legales que permiten actuar y negociar conforme la normatividad local, nacional e internacional.

¹⁷ Véase Ciudad de México / Instituto de las Mujeres, *Viajemos Seguras. Programa Viajemos Seguras en el transporte público de la Ciudad de México* (en línea) [http://www14.df.gob.mx/virtual/wp_inmujeres/asesorias/victimas-de-violencia-sexual-en-transporte-publico/viajemos-seguras/]

¹⁸ Véase Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México (s/f), *Viajemos seguras. Cuaderno de trabajo para la reflexión de la violencia sexual en el transporte público*, México DF, Gobierno de la Ciudad de México, Instituto de las Mujeres [<http://187.216.193.232/biblos-imdf/sites/default/files/archivos/00320Cuadradecuada.pdf>]

¹⁹ Implementado en Colombia por Asociación de Vivienda Popular (AVP), Red Mujer y Hábitat de América Latina.

III. Fases de un proceso de planificación territorial con perspectiva de género

En este capítulo, se presenta la propuesta metodológica de planificación territorial con perspectiva de género, cuyo objetivo central es contribuir a la igualdad de género en el marco del desarrollo sostenible. Su propósito es que a través de procesos de planificación, el Estado en todos sus niveles pueda garantizar los derechos de hombres y mujeres para que puedan participar de igual forma en procesos de desarrollo y en la distribución de los beneficios derivados del mismo.

Su contenido se estructura en dos partes. En la primera, se introducen nociones fundamentales de los componentes que forman parte de un proceso de planificación territorial y se introduce la propuesta de CEPAL, en torno a este, considerando su aplicación a nivel local. En la segunda parte se focaliza el análisis en el proceso mismo de planificación, describiendo fases, estrategias y herramientas.

A. Planificación y territorio

1. Definiciones y componentes fundamentales en la planificación

La planificación como disciplina adquirió una influencia muy fuerte en los gobiernos de América Latina y el Caribe en buena parte del siglo XX, para caer en cuestionamientos a fines de ese mismo siglo, dado que, en la práctica, muchos de sus postulados no se hicieron visibles.

A inicios del siglo XXI, los gobiernos de la región comenzaron a considerar —frente a la revisión de políticas de corte neoliberal— que la planificación debía ser puesta en valor nuevamente, con una perspectiva de profundización democrática y multiescalar²⁰, considerando la participación ciudadana como un elemento fundamental al momento de diseñar planes y programas gubernamentales.

²⁰ El concepto de ‘planificación multiescalar’ hace referencia a la acción coordinada de distintos niveles de gobierno, de escala nacional, regional, y local, basada en la asociación, la confianza, la reciprocidad de los distintos niveles de gobierno entre sí, destinada a elaborar y aplicar políticas públicas.

En la actualidad hay cada día más consenso en torno a la necesidad de planificar bajo el paradigma de la gobernanza²¹ democrática, que sea capaz de motivar y concitar la participación del mayor número posible de los actores sociales involucrados, para impulsar las reformas requeridas con el objetivo de superar los problemas más acuciantes de la exclusión y desigualdad que se expresan en los territorios. En esta línea, CEPAL afirma en sus cuatro últimos documentos de posición en los respectivos períodos de sesiones, que la planificación ha llegado para quedarse (CEPAL; 2012).

Es preciso consensuar algunos conceptos para establecer un lenguaje común en torno a los procesos de planificación. Entre las nociones importantes que se definen en este documento, están las siguientes:

- *Políticas*. Las políticas (tanto integrales como sectoriales) fijan las pautas y criterios para el desarrollo de un país o de un territorio determinado. Tienen por objetivo potenciar el desarrollo y para eso interpretan la estructura y la forma de funcionamiento del sistema socioeconómico e identifican y jerarquizan demandas y aspiraciones de la sociedad. Las políticas contienen las visiones a largo plazo y el modelo de desarrollo que los gobiernos consideran válido para mejorar la calidad de vida de los habitantes de un país o territorio.
- *Planes*. Los planes incorporan un conjunto de ideas que orientan y condicionan los demás niveles de planificación. Incorporan metas genéricas que dan sentido al resto de los niveles de planificación. Los planes constituyen el primer escalón en el proceso de concreción de las políticas públicas en el nivel de las unidades administrativas. Es frecuente encontrar que, en algunos países, el concepto de planes equivale al de agenda o estrategia nacional de desarrollo, con lo cual se pueden considerar a los tres conceptos como sinónimos.
- *Programas*. Los programas reúnen y sistematizan el conjunto de acciones que deberán llevarse a cabo, de acuerdo con las pautas que las políticas y los planes integrales o sectoriales han establecido. Constituyen un conjunto ordenado de acciones que implican un esfuerzo coordinado de personas, instituciones y recursos.
- *Proyectos*. Los proyectos contienen en sí un cuerpo de acciones concretas, priorizadas para hacer realidad los objetivos de un programa. En el nivel de acciones de planificación es el estadio más concreto, que se ejecuta para alcanzar objetivos y metas propuestas por los programas, los planes y las políticas.
- *Estrategias*. Las estrategias son declaraciones que expresan la voluntad de revertir una situación problemática y definen el cambio que se desea operar en la realidad intervenida.
- *Planificación*. Matus (1998) define a la planificación como el cálculo que precede y preside la acción. Planificar supone generar un cálculo situacional sistemático que relaciona el presente con el futuro y el conocimiento con la acción.

Los instrumentos de gestión pública. Denominados así y utilizados en planes, programas y proyectos, constituyen herramientas para ejecutar acciones. Se clasifican según la función que cumplen en: instrumentos de planificación (por ejemplo, un plan de desarrollo municipal), de regulación de una actividad (por ejemplo, una ordenanza municipal, una ley sub-nacional o nacional), o de fomento (un programa de promoción de pymes)²².

Estos tres últimos conceptos merecen un abordaje especial.

La *planificación*, las *estrategias* y los *instrumentos de gestión* están presentes en *planes*, *programas* y *proyectos*.

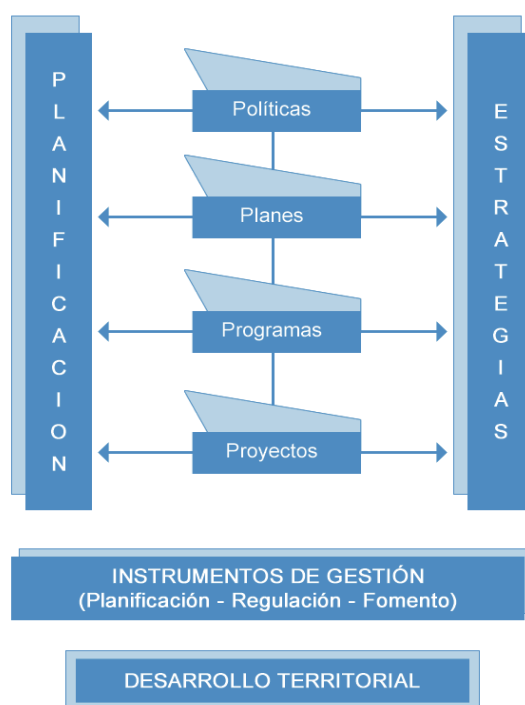
²¹ El concepto de 'gobernanza' surge en referencia a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico por parte del Estado, caracterizado por un mayor grado de cooperación entre gobiernos y administraciones públicas, actores no gubernamentales, agentes privados, sociedad civil (entre otros), en el diseño e implementación de políticas públicas.

²² Se denominan 'instrumentos de gestión pública' todos aquellos que son diseñados por organismos gubernamentales para ejecutar acciones con el fin de mejorar la calidad de vida de la población que habita un territorio.

Los *planes*, *programas* y *proyectos* son productos de un proceso de *planificación*, y cada uno de ellos puede incluir *estrategias* que conducen a la acción. Para concretar acciones los planes, programas y proyectos utilizan *instrumentos de gestión pública*, como por ejemplo un Plan de desarrollo municipal.

A continuación, el diagrama 1 ilustra los elementos señalados y su interrelación.

Diagrama 1
Niveles de planificación. Políticas, planes, programas, proyectos e instrumentos de gestión



Fuente: Elaboración propia.

Los niveles de planificación —denominados aquí como planes, programas y proyectos— siempre tienen su concreción en una escala territorial. No constituyen entes abstractos, sino que estiman la situación de un territorio determinado, su estado actual, y proponen un territorio deseado a través de los instrumentos de planificación que escojan para ese fin.

2. Enfoque metodológico de planificación territorial con perspectiva de género

El presente enfoque de planificación que propone la CEPAL, está basado en la trayectoria de más de cincuenta años de experticia de su instituto de capacitación (ILPES) en planificación y gestión pública, trabajando con los gobiernos de la región de América Latina y el Caribe, en todos sus niveles.

Es relevante destacar que la metodología de planificación a que utiliza ILPES/ CEPAL incorpora componentes de la planificación estratégica situacional de Carlos Matus (1998), de la gestión por resultados, del Marco Lógico y también de la planificación prospectiva²³.

²³ Para conocer en profundidad la metodología de planificación estratégica que utiliza CEPAL en el trabajo con territorios de América Latina, se puede consultar el manual N 76 “ Metodologías para la elaboración de estrategias de desarrollo local” de Iván Silva y Carlos Sandoval disponible en el repositorio digital de la CEPAL .

Esta metodología se compone de cinco fases principales: i) análisis situacional o diagnóstico del territorio; ii) identificación de problemas y priorización de los mismos; iii) identificación de objetivos y elaboración de estrategias, iv) diseño de proyectos por cada estrategia propuesta; y v) seguimiento y evaluación.

Esta planificación tiene por objetivo ofrecer a quienes están a cargo de la gestión de un territorio, un enfoque accesible, en el cual se considere para cada fase la perspectiva de género y además se construya de manera participativa con los habitantes del territorio donde se lleva adelante el proceso de planificación. Ofrece además instrumentos que permiten pensar estrategias, diseñar proyectos y monitorear su gestión, de manera tal que los responsables de la gestión pública del territorio lideren sus propios proyectos.

Las fases de un proceso de planificación estratégica son iguales para todas las escalas territoriales donde se desarrolle un proceso de planificación; lo que variará serán los instrumentos con los cuales se recogerá información, el número de personas convocadas, y los mecanismos para la elaboración de las estrategias propuestas.

3. El municipio como unidad territorial de planificación

En los últimos años, CEPAL ha priorizado el concepto de *desarrollo territorial* sobre el concepto de *desarrollo local*, considerando que la primera opción puede ser utilizada en diferentes escalas, y no solo en el rango de las unidades municipales. Este concepto de territorio se define como: “La primera perspectiva que caracteriza el enfoque actual del ILPES/ CEPAL es concebir el territorio como construcción social o, como se expresa en La Hora de la Igualdad, como un sistema de interacciones sociales históricamente estructuradas y en constante evolución” (Riffo 2013, p. 38). Esto significa que tanto las dimensiones físicas o materiales, como aquellas subjetivas o culturales que caracterizan un territorio en un momento histórico dado, son producto de un complejo y evolutivo sistema de interacciones sociales que produce, reproduce y transforma los lugares específicos y su vinculación o interacción con otros lugares (Massey, 1994; Paasi, 2002; Martin y Sunley, 2007).

Si la construcción de un territorio es producto de un complejo y evolutivo sistema de interacciones sociales, la perspectiva de género debe formar parte de ese proceso de construcción, dado que las posiciones que ocupan las mujeres en relación con los hombres obedece a prácticas culturales determinadas por relaciones de poder históricamente desiguales. Esta aproximación al concepto de territorio reafirma la idea de que los territorios, dado que son constructos sociales, no son neutros. Por el contrario, desde una perspectiva de género, son producto y escenario de las relaciones desiguales que se establecen entre hombres y mujeres en el espacio social, a nivel público y privado.

Desde hace más de veinte años, la región de América Latina y el Caribe ha venido desarrollando procesos de descentralización y desconcentración por parte de sus gobiernos nacionales, y en esos procesos, los niveles sub-nacionales y municipales han cobrado cada vez mayor relevancia. Sin embargo, aunque estos procesos supusieron el fortalecimiento de las autonomías municipales, para la mayoría implicó asumir nuevas responsabilidades sin contar con recursos ni capacidades institucionales apropiadas. No obstante, a pesar de estas restricciones, los cambios han posibilitado a los gobiernos locales oportunidades de impulsar nuevos temas en su agenda, tales como medioambiente y género (Falú, Gracia, Tello y otras).

A nivel local, América Latina y el Caribe cuentan con más de 15.000 municipios. Con un marco de política nacional que indique, como visión de desarrollo, la necesidad de transversalizar el enfoque de género, los municipios pueden llegar a tener mayor agilidad para implementar esos procesos, porque son menos los actores, más pequeñas las distancias para los encuentros, el control social sobre el derecho a la participación y a la toma de decisiones puede activarse rápidamente y esos ejemplos pueden servir como laboratorio de experiencias.

Considerando esta perspectiva, el ejemplo de planificación que se desarrolla más adelante en el presente Manual, tiene como objetivo indicar cómo aplicar el enfoque de género en una unidad territorial a nivel local.

B. Proceso de planificación territorial

1. Conocimiento y fortalecimiento de capacidades de actores

Un aspecto central en la planificación con perspectiva de género, y que cruza todo el proceso, es el conocimiento y las capacidades con que deben contar los actores participantes. Al respecto, una estrategia central es la difusión de las acciones que se van a emprender, con el objetivo de sensibilizar y fortalecer el compromiso de los actores (hombres y mujeres) públicos y privados, sobre la importancia de planificar considerando esta perspectiva.

En el caso de la escala local, es el gobierno municipal como agente del Estado el que debe manifestar un compromiso político, generando iniciativas que garanticen la inclusión de la perspectiva igualdad de género en las diferentes fases de la planificación. Entre dichas acciones, se proponen las siguientes:

- *Mapa de actores*, construido por el equipo técnico del gobierno municipal para identificar tipos de actores, alianzas posibles, negociaciones, entre otras²⁴.
- *Plan de difusión*, por parte del gobierno, para informar a la población sobre el proceso que se llevará a cabo y acerca de procedimientos y resultados durante su implementación.
- *Talleres de sensibilización y de acuerdos para lograr compromisos*, destinados a diferentes grupos considerados estratégicos en el proceso de planificación.

Este proceso es fundamental para evaluar, entre otros aspectos, el clima de relaciones instalado en el territorio, el grado de apoyo a la administración municipal, los actores que ejercen mayor poder, el compromiso de los actores con la iniciativa de planificación. A partir de estas acciones, se pueden adoptar medidas que fortalezcan componentes positivos y presentes, y que potencien otros que no están presentes y que son necesarios para fortalecer una planificación territorial con un enfoque de género.

Desarrollar capacidades en relación con la introducción del enfoque de género en los procesos de planificación es un desafío que tienen hoy los gobiernos de la región, dado que se reconoce la importancia de hacerlo, pero pocas veces se cuenta con las competencias y los instrumentos para poner en práctica ese enfoque.

Es importante señalar que la sensibilización y el compromiso que se busca provocar en los actores participantes no son acciones propias sólo del inicio del proceso de planificación. Puede ser que en la instancia inicial se intensifiquen esas acciones, pero éstas deben ponerse en práctica en todas las fases del proceso.

El conocimiento sobre el enfoque de género entre los responsables de liderar un proceso de planificación con esta perspectiva es fundamental al iniciarlo. Esto permitirá tomar decisiones acertadas al momento de escoger las estrategias y acciones necesarias para la implementación de este proceso.

A continuación se describen las fases de un proceso de planificación con enfoque de género.

2. Fases del proceso de planificación territorial

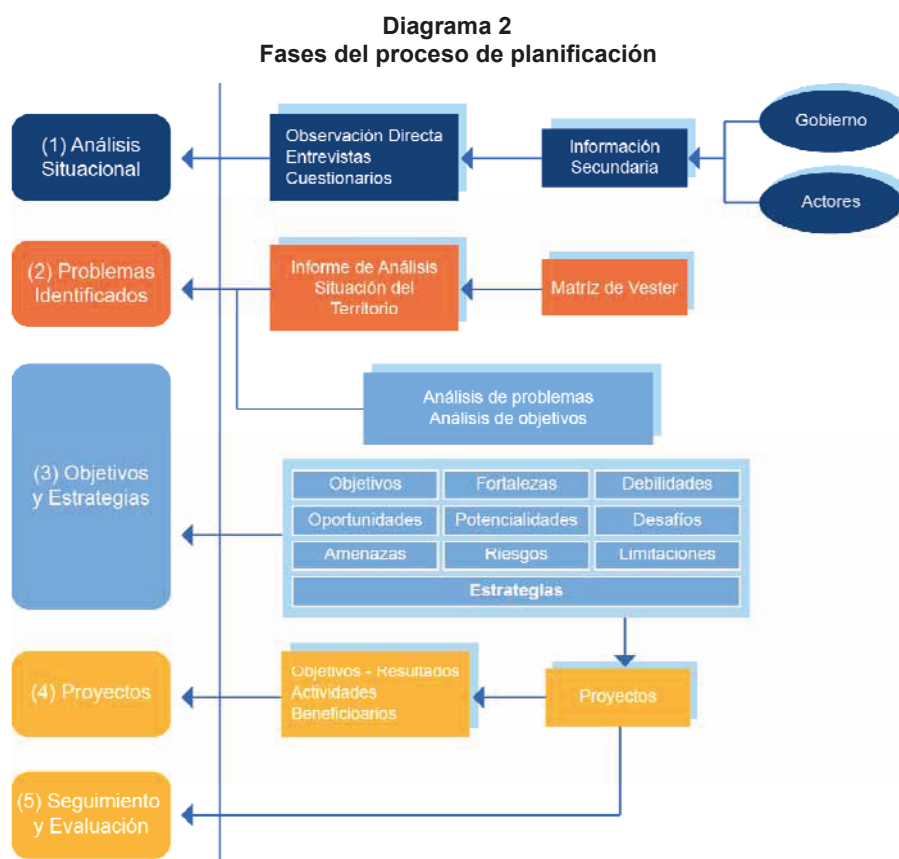
Una de las condiciones del proceso de planificación territorial es que cada fase se realice considerando la participación de la ciudadanía que incluye la incorporación de mujeres y hombres.

Tal como se definió al inicio de este capítulo, el paradigma de la gobernanza refuerza la idea de convocar a una multiplicidad de actores, para que puedan decidir las mejoras en sus condiciones de vida. Hoy es imperativo establecer procesos de planificación dialogados, que reflejen los intereses de la ciudadanía que forma parte de un territorio, en un marco de una forma de gobierno y gestión horizontal,

²⁴ Los actores convocados deberán representar un amplio espectro, en concordancia con objetivo y a la escala territorial del proceso de planificación.

donde todos los actores de un territorio se sientan y formen parte de la conducción política de la administración del Estado²⁵.

En el siguiente diagrama se exponen las fases de un proceso de planificación territorial.



Fuente: Adaptación de Silva y Sandoval (2012).

Fase 1. Análisis situacional del territorio

Es frecuente denominar la fase inicial de un proceso de planificación con el nombre de *diagnóstico*. En este caso, se elige la denominación de *análisis situacional*, tal como lo hiciera Carlos Matus en sus escritos, dado que el concepto de análisis situacional representa la complejidad de esta fase. Matus (1998, pp. 33-35) definió la situación como “una distinción hecha por un actor en relación con su acción en el juego social. La situación constituye un espacio de producción social donde nosotros jugamos un papel al igual que nuestros oponentes, y donde todo lo que allí ocurre en términos de producción social, depende de nosotros y de ellos, en interacción con el entorno que nos envuelve a ambos”.

El objetivo de esta fase es observar, recoger y analizar información del territorio objeto de la planificación, que permita conocer la realidad de la población que lo habita. De allí la pertinencia del concepto de situación y el análisis situacional.

²⁵ Véase estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar, en Sandoval, Sanhueza y Williner (2015).

El análisis situacional permite avanzar en el conocimiento sobre:

- El contexto económico, político, social y cultural, que rodea las situaciones que se analizan.
- Las diferencias de género en relación con los roles, valores y costumbres que las mujeres y los hombres han recibido de la cultura, y las implicaciones que ello tiene para ambos grupos.
- La percepción que tienen hombres y mujeres sobre las distintas situaciones descritas, y sobre los aspectos que se espera transformar.
- Las posibilidades de solución que pueden existir, el potencial transformador de la comunidad y los grados de compromiso de los hombres y las mujeres con esos procesos.

En cuanto a la metodología que se deberá llevar a cabo para realizar el análisis situacional; es importante destacar que la construcción del conocimiento colectivo, al hacerse de manera participativa con la intervención y opiniones diferenciadas de los grupos de participantes, permite identificar con mayor precisión los factores que están incidiendo en los problemas que serán abordados por el proceso de planificación²⁶. Al incluir hombres y mujeres en procesos participativos las personas no son vistas como un grupo homogéneo, sino que se reconoce y se identifica que mujeres y hombres ocupan posiciones distintas, tienen necesidades, percepciones, experiencias vitales y realidades diferentes según su sexo, género, edad y clase (Volio, 2008). Este análisis sirve para reconocer múltiples situaciones sociales de un territorio, relatadas por sus propios protagonistas.

Un análisis situacional acertado conduce a una buena formulación de planes y proyectos. No debe ser solo un cúmulo de datos estadísticos, sino que debe recoger información, procesarla e interpretarla para lograr caracterizar el territorio y sus habitantes de la forma más precisa.

A continuación se presenta, a modo de ejemplo, un conjunto de indicadores, separados por tema. Los temas aquí seleccionados solo constituyen una sugerencia; su enumeración no significa que no puedan agregarse o quitarse algunos, según sea la situación local y de acuerdo con los objetivos del proceso de planificación propuesto.

Asimismo, los indicadores son ejemplos posibles de recoger, si es posible, en la fase de análisis situacional, a la vez que son ejemplos que permiten generar nueva información en el proceso de planificación.

²⁶ Habitualmente, la construcción de este conocimiento se realiza a través de la organización de talleres comunitarios, en los cuales deberán participar el sector público gubernamental, el sector privado, las organizaciones sociales, establecimientos educativos, universidad, cámaras de comercio e industria, sindicatos, etc.

Cuadro 1
Ejemplos de indicadores cuantitativos y cualitativos desagregados por sexo y por temas

Temas	Datos cuantitativos	Datos cualitativos
Desarrollo económico y fomento productivo	Tasa de empleo desagregada por sexo. Población sin ingresos propios por sexo (porcentaje). Distribución población ocupada según nivel de productividad y sexo (porcentaje sobre población ocupada) . Tiempo total de trabajo: número de horas destinadas al trabajo remunerado y no remunerado desagregado por sexo.	Percepciones de los hombres y de las mujeres sobre las oportunidades laborales. Perfiles de trabajos ocupados por mujeres.
Desarrollo social	Tasa de mortalidad infantil. Tasa de pobreza por sexo. Hogares encabezados por mujeres en condición de pobreza. Nivel de escolaridad alcanzada por sexo. Número y tasa de femicidios. Porcentaje de maternidad en adolescentes (mujeres entre 15 y 19 años). Número y tipo de subsidios monetarios entregados por año. Cobertura salas cunas, jardines infantiles y programas de cuidado para niños y niñas de 0 a 5 años.	Demandas de hombres y mujeres sobre educación y capacitación. Identificación de necesidades de cobertura de servicios de cuidado para población dependiente. Percepciones de hombres y de mujeres sobre la situación de violencia e inseguridad en el territorio. Existencia de programas de prevención y atención de violencia de género. Existencia de programas de salud sexual y reproductiva. Percepción de mujeres sobre participación y liderazgo.
Ordenamiento territorial, infraestructura y medio ambiente	Porcentaje del territorio con cobertura de infraestructura: vialidad, electricidad y agua potable. Porcentaje de presupuesto anual de infraestructura destinado al mejoramiento de áreas deficitarias y al medio ambiente. Porcentaje de espacios públicos y aéreas verdes por habitante. Déficit de vivienda y equipamiento.	Identificación por parte de mujeres y hombres de zonas de inseguridad en el territorio. Percepción de hombres y mujeres sobre acceso, calidad y uso de espacios públicos. Percepción de hombres y mujeres sobre acceso y calidad del transporte público. Percepción de hombres y mujeres sobre equipamiento urbano y vivienda.
Desarrollo institucional, articulación de actores y participación ciudadana	Porcentaje del personal del gobierno local por sexo. Porcentaje de mujeres concejalas electas. Porcentaje de mujeres líderes en organizaciones territoriales y comunitarias.	Demandas de organizaciones de mujeres sobre participación política. Percepción de hombres y mujeres respecto a la importancia de la mujer como política y como gestora de acciones públicas

Fuente: Adaptación de Frías y Williner (2011).

Construir un análisis situacional que refleje las tensiones, los acuerdos, las contradicciones que en un territorio se presentan, implica considerar las diferencias existentes entre hombres y mujeres, y exige que quienes son responsables de la elaboración de este análisis se interpeleen, para desnaturalizar aquellas situaciones que están instaladas como producto de las prácticas culturales.

Para contribuir a esa interpelación, en el siguiente recuadro se presentan ejemplos de preguntas guía.

Recuadro 9
Preguntas guía para análisis situacional

- ¿La situación analizada se presenta de manera diferenciada entre mujeres y hombres?
- ¿Se identifican las causas que están detrás de esas diferencias?
- ¿A cuántas mujeres y cuántos hombres afecta la situación identificada?
- ¿Qué desigualdad está presente? ¿Se identifican claramente las brechas de género?
- ¿Se identifican los factores que generan la desigualdad de género?

Fuente: Elaboración propia.

Como producto de esta fase, se espera la construcción de un informe del análisis situacional local que indique los avances y los desafíos que aún quedan por superar para desarrollar el territorio, de tal manera que la calidad de vida de sus habitantes (hombres y mujeres) mejore sustantivamente. Este informe debe aportar una interpretación sobre el territorio para que, a partir del mismo, se puedan considerar los problemas que se deberán enfrentar y generar estrategias en la búsqueda de soluciones.

Se sugiere que este informe contenga:

- Indicadores e índices sobre la situación diferenciada de mujeres y hombres en el territorio (cuali- y cuantitativos)
- Una descripción de la estructura productiva del territorio, su composición social, características de su cultura y de las instituciones, estructura, características y planes y programas del gobierno, patrones de ordenamiento del territorio, entre otros temas.
- Énfasis especial en interpretar la estructura y dinámica de las relaciones de género.

Es importante señalar que el análisis situacional provee de información para un determinado contexto y tiempo. Es decir, los problemas que se declaran en el informe son problemas identificados por un grupo de personas, en un contexto geográfico y temporal determinado. Los problemas no son neutros, y de esa forma deben ser abordados. Quien declara un problema, tiene una posición frente al mismo y decide actuar sobre él. En el ejemplo presentado, es el gobierno municipal, garante del bien común y líder del proceso de planificación, el que deberá recoger los problemas enumerados por la ciudadanía, priorizarlos para resolverlos y establecer acuerdos con la ciudadanía- hombres y mujeres- sobre cómo intervenir y con qué urgencias.

El esquema que se presenta en el recuadro siguiente es un ejemplo de síntesis de los principales contenidos que debería incluir un análisis situacional, para abordar un proceso de planificación a nivel local.

Recuadro 10
Esquema de un análisis situacional de una escala municipal

1. Antecedentes generales

División política administrativa: Ubicación y límites

Antecedentes demográficos: Población actual desagregada por sexo y estructura de edades.

Antecedentes geográficos: Clima; suelo; flora y fauna

2. Principales estadísticas

Población y hogares: Esperanza de vida; Tasa de fecundidad en adolescentes; Tasa de dependencia en los hogares. Distribución porcentual de la población por sexo y ascendencia étnica racial.

Trabajo y economía: Tasa de actividad, empleo y desempleo por sexo. Distribución de la población ocupada según rama de actividad y sexo; Promedio de horas semanales dedicadas a trabajo no remunerado por sexo según jornada laboral.

Ingresos y pobreza: Proporción de personas mayores de 14 años sin ingresos propios por quintiles de ingreso per cápita y sexo; Porcentaje de personas viviendo en hogares pobres según sexo.

Toma de decisiones: Proporción de mujeres y hombres concejales; Proporción de mujeres y hombres en la dirección de los partidos políticos; Porcentaje de mujeres y hombres en cargos directivos del gobierno municipal; Proporción de mujeres líderes de organizaciones comunitarias.

Desarrollo urbano: Saneamiento y alcantarillado. Agua potable. Cobertura de energía eléctrica y alumbrado público.

Educación: Distribución porcentual del máximo nivel educativo alcanzado según sexo en personas de 24 años y más; Porcentaje de mujeres entre los matriculados en los distintos campos de la educación superior.

Capacitación laboral: porcentaje de hombres y mujeres capacitadas según sectores económicos.

Salud: Mortalidad materna: muerte materna por cada 100.000 nacidos vivos; Proporción de mujeres de 30 años y más que se han realizado un PAP en los últimos 3 años.

Desarrollo social y comunitario: Número organizaciones sociales activas; Porcentaje de organizaciones según tipo.

Recuadro 10 (conclusión)

Fomento productivo: Porcentaje de titularidad de patentes de emprendimientos productivos desagregado por sexo.

Seguridad ciudadana: Víctimas según delito y sexo; Percepción de seguridad desagregada por sexo.

3. Organigrama municipal

4. Políticas, planes y proyectos en desarrollo

5. Principales problemáticas locales.

A través de encuestas comunales, talleres con funcionarios y con la comunidad se pueden identificar los principales problemas locales. Por ejemplo: Delincuencia, deficiente vialidad, baja cobertura de áreas verdes por habitante, bajo nivel de atención de salud y educación; déficit de cobertura en cuidado preescolar, presencia basurales y micro basurales en vía pública, y falta mejoramiento de espacios públicos y luminaria.

6. Conclusiones

Fuente: Elaboración propia.

Luego de finalizado el informe, construido a través de una estrategia de participación con los propios actores, debe ser compartido con quienes colaboraron en la información, para corroborar que el documento representa a los habitantes, hombres y mujeres, del territorio estudiado.

Fase 2. Identificando problemas

Esta segunda fase del proceso de planificación tiene por objetivo priorizar algunos de los problemas identificados en el análisis situacional de la primera fase, ordenando cada uno de ellos en un diagrama conceptual denominado *árbol de problemas*.

El ‘árbol de problemas’ es una representación conceptual de un conjunto de problemas interconectados mediante relaciones de causalidad y de efectos, en torno a un problema central (Sandoval y Silva, 2012, p. 54).

En la construcción de un plan de desarrollo territorial local se pueden crear tantos árboles de problemas como temas que considerar en el plan. Habitualmente en un territorio se planifica por temas; por ejemplo, lo económico, social, institucional y de ordenamiento territorial, entre otros.

Es importante destacar que en ocasiones se suele incorporar enfoque de género como una categoría especial en el análisis de los problemas. Sin embargo, su incorporación debiera ser una práctica habitual en la elaboración del árbol de problemas en su totalidad. En la medida en que aún no se ha expandido lo suficientemente esta visión, es preciso no olvidar que se debe “incorporar en todas las etapas de una planificación las distinciones entre mujeres y hombres, hasta que este enfoque se convierta en la forma natural de analizar la realidad” (CIM/OEA, 2010).

La perspectiva de género en la identificación del problema enfoca de manera diferenciada los roles, responsabilidades, necesidades y oportunidades de las mujeres y de los hombres en el territorio y permite visibilizar y dimensionar las desigualdades, así como las condiciones de vida o de desarrollo que resultan desventajosas para conjuntos específicos de mujeres o niñas. Integrar el enfoque de género en el análisis de los problemas permite determinar de manera diferenciada los papeles, responsabilidades, necesidades y oportunidades de mujeres y hombres dentro del problema/sistema bajo análisis, así como identificar las consideraciones y brechas de género y las posibles acciones para atenderlas (Urban, Bernal y Charlot, 2002),.

El abordaje de esta fase de identificación de problemas no es un proceso independiente de la fase anterior, sino que deriva precisamente del análisis situacional local. En esta fase puede ocurrir que entre quienes forman parte del proceso participativo de planificación local exista pleno acuerdo sobre cuál o cuáles son los problemas centrales que se deben abordar, pero también puede ocurrir que no haya ese acuerdo. Si existe acuerdo respecto de cuál es el problema central, se procede a la construcción del árbol

de problemas. Si no existe acuerdo, se propone utilizar como herramienta metodológica la matriz de Vester²⁷, como se verá más adelante.

¿Cómo proceder a la construcción de un árbol de problemas?

Es importante reiterar —como se indicó en la primera fase— que en el proceso de la elaboración de los árboles de problemas, el gobierno local debe convocar a participar a todas las organizaciones e instituciones representativas de la comunidad, porque la variedad de problemas y situaciones identificadas será distinta dependiendo de los actores que los definan.

Asimismo, es necesario crear las instancias necesarias para que hombres y mujeres sientan que su voz estuvo en el debate y que tuvo injerencia en la concreción del plan de desarrollo futuro incorporando sus necesidades específicas. Sin embargo, es importante señalar que, en caso de que el proceso participativo sea débil, el actor convocante del proceso de planificación debe diseñar y aplicar instrumentos que permitan analizar la situación del territorio desde una perspectiva de género.

Propuestas para las sesiones de elaboración del árbol de problemas:

- Es conveniente revisar, al inicio, el análisis situacional previamente elaborado.
- Como procedimiento, se propone nominar a una persona que actúe como facilitadora del proceso, la que deberá sistematizar lo conversado en torno a un conjunto de problemas que, con certeza, se repetirán a lo largo de las sesiones.
- Del análisis situacional se derivan problemas que pueden tener un impacto diferenciado para hombres y mujeres, los que deberán ser escritos en tarjetas preparadas para tal fin. Cada tarjeta deberá contener un problema.
- Quienes asistan al taller podrán escribir en tarjetas otros problemas que consideren relevantes y que no estén citados en el análisis situacional.
- El uso de tarjetas permite que quienes asistan al taller puedan focalizar sus miradas en problemas identificados, y que esas miradas se reflejen en la escritura del problema.
- La construcción del árbol en forma directa —sin mediar previamente la construcción de la matriz de Vester— es una decisión que se adopta cuando los participantes del proceso acuerdan cuál es el problema central de un sector determinado.
- Como existe acuerdo sobre el problema central, la primera acción es colocar en el centro del árbol, la tarjeta que lo contiene.
- Posteriormente se colocan las tarjetas que contienen los otros problemas enumerados, en una lógica de relación causa-efecto.

¿Hasta qué nivel desagregar causas y efectos?

Las causas del problema central de un árbol se van desagregando hasta llegar a un nivel de tangibilidad que permita considerar ese problema-causa como el punto de partida de un plan o proyecto que, una vez desarrollado y ejecutado, impactará directamente en las causas que le siguen, hasta resolver el problema central. Por ejemplo, el último nivel causal no puede ser “inseguridad”, dado que este problema causal es de una complejidad que exige un sinnúmero de acciones antes de ser resuelto.

El último nivel de causas puede estar representado por ejemplo, por las siguientes: “escasa luminaria”, “veredas estrechas”, “carencia de guardia ciudadana”, entre otras. Ese nivel de tangibilidad permite resolver el problema directamente, instalando luminarias, construyendo veredas más espaciosas, contratando guardias en el área identificado como inseguro.

²⁷ Se trata de una técnica desarrollada por el alemán Frederic Vester (1925-2003), utilizada para categorizar problemas según su importancia.

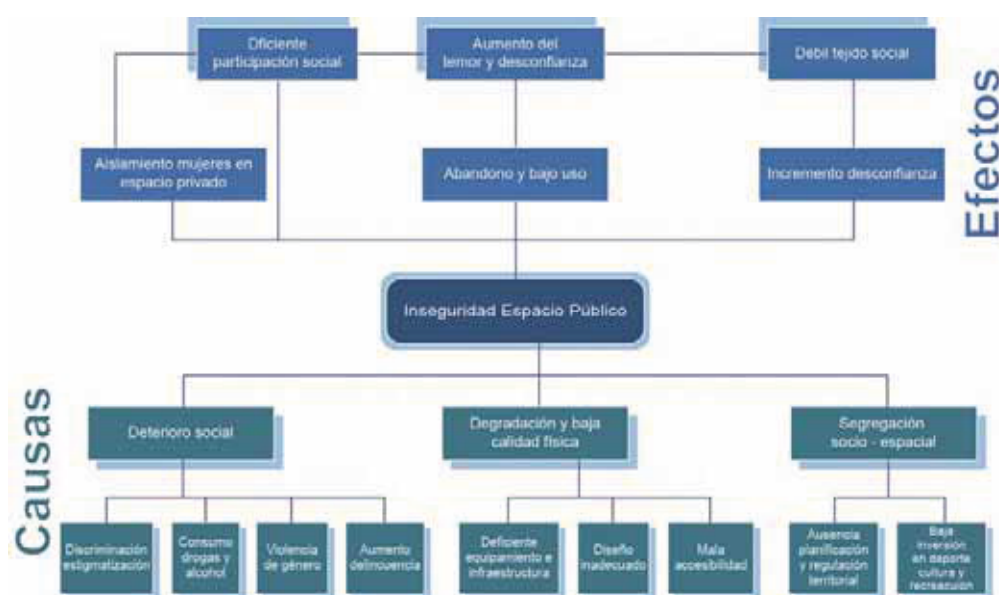
Cuanto más tangibles los problemas-origen que constituyen el último nivel del árbol, mayor es la posibilidad de tener identificados los proyectos que permitirán ir resolviendo los problemas que conducen hasta la resolución del problema central.

Respecto a los efectos, se recomienda desagregar los mismos hasta el nivel que corresponda a las competencias que tiene el gobierno local que impulsa la planificación.

La lógica interpretativa del árbol de problemas, una vez que ha sido construido, tiene una lectura de abajo hacia arriba. El árbol tiene raíces (constituidas por las causas) y una copa, que representa los efectos.

Un ejemplo de un árbol de problemas es el que a continuación se muestra, en el cual el problema central identificado en el territorio es la inseguridad en el espacio público.

Diagrama 3
Ejemplo de árbol de problemas



Fuente: Elaboración propia.

Es importante remarcar que en la construcción de un árbol de problemas, las raíces del árbol deben llegar a un nivel de desagregación que permita proponer como últimas causas del problema (o sea las raíces), causas que sean tangibles, concretas de manera tal que éstas causas, (convertidas en medios en el árbol de objetivos) constituyan los proyectos que una vez ejecutados, puedan alcanzar a resolver el problema planteado.

Respecto al árbol de problemas presentado, cuyo tema central es la inseguridad en el espacio público, por ejemplo, una causa denominada “temor ciudadano” es una causa intangible, porque el temor deriva de una percepción humana, y evitar, reducir o eliminar el temor exige una serie de medidas que no se resuelven con un solo proyecto. Si la causa es, por ejemplo, “falta de iluminación pública”, el nivel de tangibilidad es evidente, y eso permite que el medio para solucionar los problemas que ocasiona esa causa sea proponer un proyecto que ilumine las calles del sector.

Recuadro 11 Propuestas para la construcción de un árbol de problemas

Realizar siempre la redacción de los problemas como un estado negativo,
Centrar la construcción de un árbol de problemas por eje temático, ya que es muy difícil establecer de manera esquemática relaciones entre diferentes áreas temáticas y se pierde la función del árbol de problemas.

Evitar las situaciones en que aparecen efectos y causas únicas.

El árbol debe tener forma de árbol, es decir, las raíces se abren hacia abajo, reflejando mayor detalle, y los efectos se abren hacia arriba aumentando el grado de detalle, tal como las ramas de un árbol. Por su parte, el tronco del árbol, que corresponde al problema central, debe ser solo uno.

Fuente: Silva y Sandoval, Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, 2012, pág. 58.

Diagramar un árbol de problemas tiene sus limitaciones. La estructura convencional de las disciplinas cognitivas no refleja simplemente la estructura de la naturaleza, sino que es un resultado de la distribución de poderes y autoridad en el cuerpo social. La realidad se muestra según quién la explica, pero la realidad en sí misma, además de dinámica, es mucho más compleja que lo que un árbol de problemas pueda reflejar.

Una propuesta de diagrama de un árbol de problemas sólo constituye una herramienta, cuya utilidad supone ordenar la complejidad de una situación. La realidad debería pensarse desde una organización rizomática del conocimiento; sin embargo, esta herramienta contribuye a ordenar el conocimiento de la realidad problemática que se busca abordar.

En la lluvia de ideas que permitirán diagramar el árbol de problemas y en la reflexión que se genere en torno a la definición de causas y efectos del problema central, es fundamental identificar las diferencias entre las opiniones de hombres y mujeres. En relación con la inseguridad en el espacio público, diversos estudios han mostrado que las mujeres tienen una mayor percepción de temor vinculada a la posibilidad de violencia sexual, la cual se ejerce sobre ellas por el solo hecho de ser mujeres (Falú, 2009).

Como se ha señalado, si no hay acuerdo acerca de cuál es el problema central, se propone la construcción de la matriz de Vester. Si bien su construcción insume un tiempo considerable, esta matriz es una herramienta precisa para determinar cuál pueda ser el problema central que se quiera considerar.

La matriz de Vester se realiza con la lista de problemas que el equipo de trabajo, junto a quienes participan en los talleres o sesiones de elaboración de árbol de problemas, ha enumerado. Nuevamente aquí es importante destacar que en la lista de problemas que se enumeran en la matriz de Vester, deberá tenerse en cuenta la influencia que ellos ejercen sobre mujeres y hombres.

Los problemas se enumeran en la columna de la izquierda y se repiten en la fila ubicada en la parte superior de la matriz. Una vez construida la estructura de la matriz, esta comienza a completarse de izquierda a derecha. La escala de valores que se asigna a la influencia de un problema sobre otro es arbitraria, pero se recomienda utilizar aquella que se indica en el texto de Silva y Sandoval (2012, p. 61), y que se presenta a continuación:

Valor	Descripción
0	No existe influencia directa
1	Existe una débil influencia
2	Existe una influencia considerable
3	Existe una fuerte influencia

Diagrama 4
Matriz de Vester

Problemas	Problemas					Influencia
	1	2	3	4	5	
1	0					suma
2		0				suma
3			0			suma
4				0		suma
5					0	suma
Dependencia	suma	suma	suma	suma	suma	Total

Fuente: Elaboración propia.

El proceso de la construcción de la matriz de Vester permite generar diálogos sustantivos respecto a cuáles son los problemas críticos o centrales que presenta el territorio objeto de la planificación, lo cual permite fortalecer el diálogo y debate acerca de los problemas expresados por hombres y mujeres participantes.

En resumen, el producto de esta segunda fase es el árbol de problemas, construido en primera instancia, cuando se logra consenso acerca del problema central, o construido en una segunda instancia, después de haber utilizado la matriz de Vester como recurso para identificar el problema central.

Fase 3. Identificación de objetivos y propuesta de estrategias

El objetivo de esta tercera fase es identificar los objetivos centrales que el gobierno local o municipio debe proponer para abordar los problemas identificados, entre los cuales se encuentran aquellos objetivos destinados a avanzar en una mayor igualdad de género en los procesos de desarrollo territorial.

El establecimiento de objetivos claros es crucial, porque los objetivos ejercen una gran influencia en cómo se propondrán estrategias que entreguen solución a los problemas identificados. Uno de los mayores obstáculos en las evaluaciones de un plan o proyecto radica en los objetivos formulados con poca claridad, lo que se vuelve particularmente problemático respecto a las desigualdades de género. Como ejemplos de objetivos vagos o ambiguos tenemos “mejorar la situación de la mujer”, “incorporar a la mujer al desarrollo” o “lograr el empoderamiento de las mujeres” (OEA/CIM, 2010).

Recuadro 12 Características de los objetivos

- Concretos, deben reflejar lo que, al final del proceso de intervención, se quiere conseguir;
- Garanticen la igualdad de oportunidades para las mujeres a través de los objetivos estratégicos que se busca alcanzar en todo plan, programa, proyecto o política;
- Respondan a la realidad o a las necesidades prácticas y a los intereses estratégicos de género detectadas en el análisis situacional;
- Realistas, tomando en cuenta los recursos disponibles y el entorno, así como las restricciones actuales, futuras o potenciales, los riesgos y las amenazas;
- Expresados de manera de que se puedan operacionalizar, para permitir la verificación de su logro durante la implementación y al finalizar la misma.

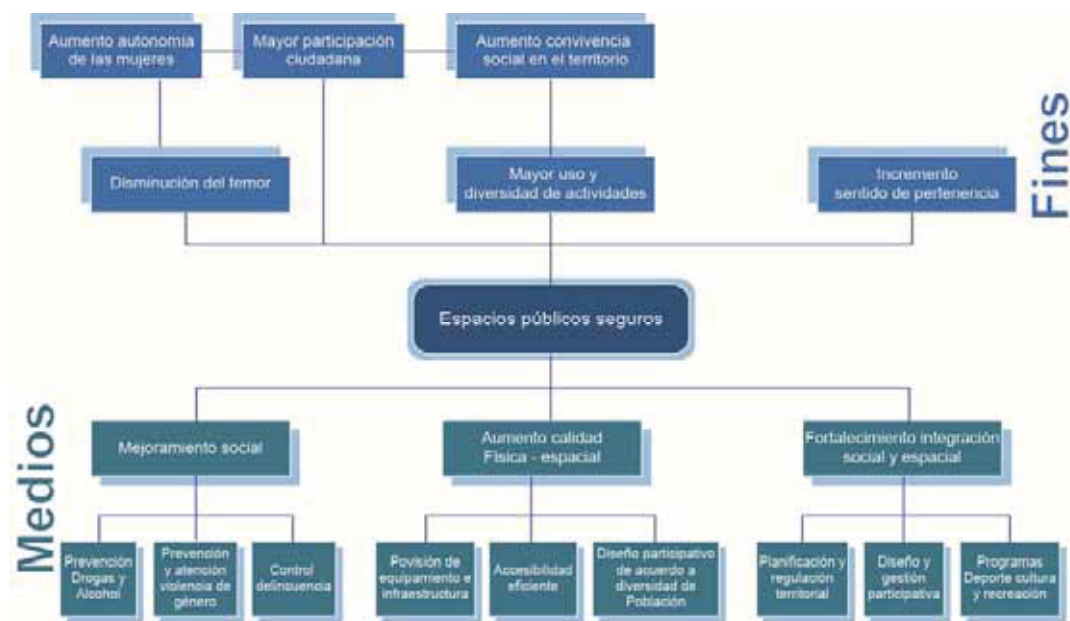
Fuente: Elaboración propia.

Culminado el trabajo de construir el árbol de problemas, que cumple la función de ordenarlos y jerarquizarlos en un conjunto coherente de ideas que describen y explican una determinada situación, se comienza a transformar el árbol de problemas en árbol de objetivos.

En otras palabras, los problemas que aparecen en el árbol de problemas se convierten en objetivos o soluciones a dichos problemas.

El árbol de objetivos refleja el estado deseado que ahora se propone alcanzar en el territorio que está sujeto a un proceso de planificación. Para ello, se trabaja con cada uno de los problemas, que siempre se presentan en un enunciado negativo (poco, escasa, débil, carencia, etc.), enunciando el objetivo como un estado positivo.

Diagrama 5
Árbol de objetivos



Fuente: Elaboración propia.

Una vez que el árbol de objetivos está finalizado, se definen las estrategias

Las estrategias son formas de acción organizada en situaciones conflictivas. Son declaraciones que expresan la voluntad de revertir una situación problemática (Coraggio, 1981). Por lo tanto, definen el cambio que se desea operar en la realidad que aborda el proceso de planificación.

Desde este enfoque, para diseñar cualquier estrategia en un plan de desarrollo territorial se necesita tener un análisis situacional que refleje las contradicciones de la estructura económica, del sistema político imperante, de las fuerzas sociales existentes y posibles de ser organizadas, de las instituciones y de las formas de organización social que están establecidas en el territorio, incluidas las diferencias en la situación de hombres y mujeres.

En relación con el objetivo señalado como “Espacios públicos seguros”, por ejemplo, al identificar los medios para mejorar la seguridad y, en consecuencia, aumentar la convivencia social, es importante considerar tanto aspectos físicos y funcionales, como sociales y culturales, diferenciados por sexo. Por ejemplo, la posibilidad de escuchar a otros y ser escuchadas, de ver a otros y ser vistas, es importante para las mujeres. También lo es que el lugar, por su equipamiento y gestión, permita diversidad de actividades y la presencia de diferentes grupos: adultos y jóvenes de ambos sexos, niños y niñas, personas mayores. Como se puede observar en sectores de bajos ingresos, la apropiación excluyente del espacio público (por grupos percibidos como amenaza) restringe el acceso y, por tanto, el disfrute de dichos lugares por parte de las mujeres y otros grupos. Ello tiene implicaciones no solo en el

uso del territorio, sino también sociales y culturales, en especial en el proceso de la recuperación de los lugares, evitando así su degradación (véase Vargas, 2007; y Segovia, 2005).

Recapitulando el proceso de cada fase, el análisis situacional realizado termina diagramándose en un árbol de problemas, que busca reflejar lo que está pasando en un territorio; y a través del árbol de objetivos, se grafica aquello que se desea alcanzar, derivándose del mismo aquellas estrategias que, a través de la acción, lograrán la superación de situaciones problemáticas.

Una de las técnicas más usadas en el diseño de estrategias es la aplicación del análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), técnica que se expone a continuación, definiendo en primer lugar algunos conceptos relevantes.

Recuadro 13

¿Qué se entiende por fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades?

Fortalezas: Situaciones que afectan positivamente el cumplimiento de objetivos definidos y pueden ser controladas directamente.

Oportunidades: Situaciones positivas que impactan en el cumplimiento del objetivo, pero son externas a la capacidad de gestión de quien lleva adelante una estrategia.

Debilidades: Situaciones negativas que pueden afectar al cumplimiento de una estrategia, pero que pueden ser controladas desde la propia gestión de quien lleva adelante una estrategia.

Amenazas: Situaciones negativas que impactan sobre la realización de los objetivos y no pueden ser controladas por quienes gestionan la realización de la o las estrategias.

Fuente: Elaboración propia.

¿Cuáles son las capacidades directas e indirectas necesarias para controlar un proceso de gestión de estrategias?

Junto con la definición de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, para trazar la línea de aquello que es de control directo o no de quienes gestionan las estrategias, deberá definirse la unidad de gestión que actuará como ejecutora de estas estrategias y sus proyectos.

En el caso de que la unidad de gestión de las estrategias sea el gobierno municipal (lo que es muy frecuente que ocurra), la capacidad directa de gestionar será la del gobierno municipal, y se identificarán allí todas las fortalezas y debilidades del propio gobierno municipal.

Lo externo al gobierno municipal estará constituido, por ejemplo, por otros actores del territorio que, asentados en él, no tienen sin embargo competencias para gestionar recursos del gobierno municipal (puede ser el caso de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de mujeres, empresas, entre otros). También serán externos en este análisis los otros niveles de gobierno, como las escalas subnacional y nacional, así como asuntos globales que puedan impactar en la escala local (por ejemplo, una reducción drástica del precio de los *commodities* que se producen en el propio territorio: leche, carnes, granos, flores, entre otros).

Como se expuso en sección anterior —a modo de ejemplo y según se registra en el árbol de problemas y en la matriz de Vester—, en la fase de análisis de problemas se determinó que el problema central del territorio es la inseguridad en el espacio público. Al convertir el árbol de problemas en árbol de objetivos, el problema central se convierte en objetivo central: “Espacios públicos seguros”, que apuntan a contribuir a aumentar la convivencia social en el territorio, a incrementar la participación ciudadana y a incidir en una mayor autonomía de las mujeres.

En esta fase, al igual que en otras, es importante precisar una mirada de género. Por ejemplo, es altamente probable que las cifras y situaciones descritas en el análisis situacional muestren que la violencia hacia las mujeres y su percepción de temor sean más altas que la de los hombres, y que respecto al acceso, uso y disfrute de los espacios públicos, como ya se ha señalado, existan

desigualdades que deberán enfrentarse mediante políticas y proyectos locales específicos que aborden este problema.

En esta fase, el diseño de estrategias de intervención pública gubernamental es fundamental. Al diseñar las estrategias, se recomienda hacerlo en dos pasos: i) realización de análisis estratégico; y ii) formulación de estrategias.

¿Cómo se realiza el análisis estratégico?

Para desarrollar el análisis estratégico, los participantes involucrados en el proceso de planificación enumeran, en sesiones de debate o talleres, ideas en torno a un FODA que tiene un objetivo central, derivado de un problema central previamente acordado. Es importante destacar que en el FODA las estrategias que surgen de ese análisis, deberán considerar el enfoque de género, lo que implica introducir propuestas que tengan el propósito de resolver problemas que afectan tanto a hombres como a mujeres. Por ejemplo, en el ejemplo mencionado —“Espacios públicos seguros”—, una línea estratégica interesante de considerar es la capacitación al personal municipal sobre métodos de diseño participativo con perspectiva de género.

En el proceso de análisis estratégico, en primer lugar se enumeran fortalezas y debilidades, sin perder de vista el objetivo central establecido y considerando que las fortalezas y debilidades derivan de la unidad de gestión escogida; en este caso, el gobierno municipal²⁸.

La pregunta que se plantea para provocar la lluvia de ideas necesarias para identificar fortalezas y debilidades sería: ¿Qué fortalezas tiene el gobierno municipal de para aumentar la convivencia y seguridad en el espacio público? ¿Cuáles son las debilidades que ese gobierno tiene para ese objetivo?

En segundo lugar, se enumeran oportunidades y amenazas, también en relación con el objetivo central. Como las oportunidades y amenazas se localizan por fuera de la unidad de gestión (el gobierno municipal y el territorio), las preguntas serían: ¿Qué oportunidades ofrecen el gobierno nacional y el gobierno subnacional para resolver el problema de la inseguridad en el espacio público del municipio? ¿Cuáles son las amenazas que se ciernen sobre el gobierno municipal para fortalecer la seguridad y las condiciones de convivencia en el espacio público?

Una vez definidos los cuatro componentes señalados, se genera un cruce entre:

- Fortalezas y oportunidades, generando potencialidades.
- Debilidades y oportunidades, identificando desafíos.
- Amenazas y fortalezas, identificando riesgos.
- Amenazas y debilidades enumerando limitaciones.

Con estos insumos sistematizados se puede construir un cuadro como el siguiente, en el que se presenta la estructura que se utiliza para aplicar la herramienta FODA. En este caso, el objetivo es "Aumentar la convivencia y seguridad en el espacio público".

²⁸ Al realizar el análisis estratégico en un municipio pequeño, la discusión puede enriquecerse mediante la realización de talleres o sesiones de debate sobre problemas y estrategias que representen a los diversos grupos de habitantes. Cuando los municipios son de gran tamaño, se utilizan otras escalas de convocatoria y se invita a actores e instituciones clave que representan a la mayor cantidad de intereses y personas.

Cuadro 2
Ejemplo de análisis estratégico

Objetivo central	Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar la convivencia y seguridad en el espacio público 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo político de la ciudadanía al gobierno municipal - Voluntad política de las autoridades municipales para revertir la situación de violencia e inseguridad en el espacio público - Capacidad técnica y de gestión del gobierno municipal - Organizaciones sociales fuertes 	<ul style="list-style-type: none"> - Segregación socio espacial en territorio municipal - Deterioro espacios públicos y de medios de transporte - Aumento índices de violencia y de percepción de inseguridad en la población - Aumento de número de femicidios - Aumento de la pobreza en mujeres - Planificación y regulación territorial desactualizada
Oportunidades	Potencialidades	Desafíos
<ul style="list-style-type: none"> - Programa gubernamental de nivel nacional de prevención y atención de la violencia contra las mujeres 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo político de la ciudadanía al gobierno municipal - Voluntad política de las autoridades municipales para revertir la situación de violencia e inseguridad en el espacio público - Capacidad técnica y de gestión del gobierno municipal - Organizaciones sociales fuertes - Programa gubernamental de nivel nacional de prevención y atención de la violencia contra las mujeres 	<ul style="list-style-type: none"> - Segregación socio espacial en territorio municipal - Deterioro espacios públicos y de medios de transporte - bajo presupuesto municipal - Aumento índices de violencia y de percepción de inseguridad en la población - Aumento de número de femicidios - Aumento de la pobreza en mujeres - Planificación y regulación territorial desactualizada - Programa gubernamental de nivel nacional de prevención y atención de la violencia contra las mujeres
Amenazas	Riesgos	Limitaciones
<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de crecimiento nacional a la baja - Recorte al gasto social en todos los niveles del Estado - Aumento de casos de violencia a nivel nacional y aumento de inseguridad 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo político de la ciudadanía al gobierno municipal - Voluntad política de las autoridades municipales para revertir la situación de violencia e inseguridad en el espacio público - Capacidad técnica y de gestión del gobierno municipal - Organizaciones sociales fuertes - Tasa de crecimiento nacional a la baja - Recorte al gasto social en todos los niveles del Estado - Aumento de casos de violencia a nivel nacional y aumento de inseguridad 	<ul style="list-style-type: none"> - Segregación socio espacial en territorio municipal - Deterioro espacios públicos y de medios de transporte - bajo presupuesto municipal - Aumento índices de violencia y de percepción de inseguridad en la población - Aumento de número de femicidios - Aumento de la pobreza en mujeres - Planificación y regulación territorial desactualizada - Tasa de crecimiento nacional a la baja - Recorte al gasto social en todos los niveles del Estado - Aumento de casos de violencia a nivel nacional y aumento de inseguridad

Fuente: Elaboración propia.

¿Cómo se formulan las estrategias?

Realizado el análisis estratégico, se inicia el segundo paso. Habiendo identificado potencialidades, desafíos, riesgos y limitaciones, derivadas del cruce del FODA, se formulan las estrategias para lograr el objetivo propuesto. Estas se redactan a partir de la lectura de las potencialidades, desafíos, riesgos y limitaciones.

Focalizando la atención en las potencialidades surgidas, se identifican en primer lugar las potencialidades latentes, teniendo en cuenta que desafíos se imponen como imperativos sin descuidar los grandes riesgos y limitaciones que deberán afrontar esas estrategias delineadas.

El ejemplo presentado aborda estrategias destinadas a aumentar seguridad y convivencia en el espacio público.

Recuadro 14**Ejemplo de estrategias identificadas para aumentar convivencia y seguridad en el espacio público**

- Identificación de situaciones de inseguridad en espacios públicos y de principales requerimientos de diversos grupos
- Capacitación y sensibilización a personal municipal sobre metodologías de diseño participativo de espacios públicos con perspectiva de género
- Reactualización de un plan de ordenamiento territorial que incorpora revitalización de áreas verdes y espacios públicos.
- Animación y gestión comunitaria de espacios públicos: deporte, cultura y patrimonio.

Fuente: Elaboración propia.

Las estrategias propuestas en un territorio para asegurar la perspectiva de igualdad de género en un proceso de planificación necesitan de condiciones de viabilidad, las cuales estarán dadas y/o potenciadas por el propio contexto donde la planificación se lleva a cabo.

Una vez concluido el proceso de definición de objetivos y de estrategias de la fase 3 de la planificación, es muy importante evaluar la gobernabilidad que el gobierno municipal tendrá sobre las estrategias. Esta evaluación puede realizarse previa o posteriormente a la formulación de las estrategias.

¿Qué significa tener gobernabilidad sobre las estrategias?

Tener gobernabilidad supone la capacidad de controlar diferentes variables para llegar al objetivo que se quiere alcanzar. Como señala Matus (1998, pág. 45), la gobernabilidad se refiere al grado de control e influencia que un actor tiene sobre las causas del problema que decide enfrentar.

Recuadro 15**Gobernabilidad de las estrategias**

Frente al conjunto de estrategias definidas en el proceso de planificación, se proponen un conjunto de preguntas que deberá hacerse el gobierno local:

- ¿Cómo podemos actuar sobre las estrategias pensadas?
- ¿Depende solo del gobierno local poder concretarlas?
- ¿Tenemos que compartir con otros la posibilidad de alcanzar los propósitos que las estrategias plantearon? ¿Con quiénes?
- ¿Qué alianzas debemos generar? ¿A quiénes debemos convencer de la importancia de este proceso de planificación para aumentar la convivencia y seguridad en el espacio público?
- ¿Qué está fuera de nuestro alcance?

Fuente: Elaboración propia.

Las respuestas a esas preguntas permiten identificar tres grados de gobernabilidad en relación con la implementación de las estrategias (Fundación CIGob, 2011, p. 31):

- *Bajo control total*: significa que el causante y actor que puede evitar las causas es el actor que explica el problema; solo el actor controla las causas y no comparte ese control con nadie.
- *Bajo control compartido*: situación en la que el actor no tiene control total, y sin embargo tiene cierto nivel de influencia sobre las causas. La influencia requiere un control compartido.
- *Fuera de juego*: refiere a causas que están fuera de control del actor y sin ningún grado de influencia por parte del mismo, ya sea porque provienen de otros problemas que tienen otras reglas, o porque otros actores controlan todos los recursos.
- Los productos principales generados en esta fase 3 sobre objetivos y estrategias son dos: un árbol o árboles de objetivos, y propuestas de estrategias a través del análisis FODA.

Fase 4. Diseño de proyectos para el cumplimiento de las estrategias

A partir de las estrategias que han sido propuestas en la fase anterior, que tienen como objetivo “Aumentar la convivencia y seguridad en el espacio público” el propósito de esta cuarta fase es proponer proyectos que permitan el cumplimiento de las mismas. El procedimiento que se sugiere es retomar las estrategias propuestas en la fase anterior, y proponer proyectos vinculados a cada una de ellas.

A modo de ejemplo, se presenta el siguiente cuadro.

Cuadro 3
Ejemplo de proyectos vinculados a estrategias

Estrategias	Proyectos
1. Identificación de situaciones de inseguridad en espacios públicos y principales requerimientos de diversos grupos	1.1. Auditorías de seguridad con grupos de mujeres 1.2. Mapeo de registro de denuncias de delitos en el espacio público
2. Capacitación y sensibilización a personal municipal sobre metodologías de diseño participativo de espacios públicos con perspectiva de género	2.1. Curso a profesionales y técnicos del área de diseño urbano y medioambiente del municipio 2.2. Sensibilización a organizaciones comunitarias sobre propuestas para espacios públicos más seguros.
3. Reactualización de un plan de ordenamiento territorial que incorpora revitalización de áreas verdes y espacios públicos	3.1. Plan maestro de Ordenamiento Territorial 3.2. Diseño y gestión participativa de espacio público con perspectiva de género
4. Animación y gestión comunitaria de espacios públicos: deporte, cultura y patrimonio.	4.1. Capacitación en gestión cultural, patrimonial y deportiva en espacios públicos a actores comunitarios. 4.2. Plan municipal de gestión y animación de espacios públicos.

Fuente: Elaboración propia.

Como se ha señalado, el objetivo central del ejemplo de planificación presentado en este Manual es “Aumentar seguridad y convivencia en el espacio público”. Una de las estrategias propuestas para cumplir este objetivo es “Reactualización de un plan de ordenamiento territorial que incorpora revitalización de áreas verdes y espacios públicos”.

Considerando esa estrategia, se propone el proyecto “Diseño y gestión participativa de espacio público con perspectiva de género”, el cual, junto a otros proyectos, pueden contribuir a cumplimentar su estrategia.

Los espacios públicos constituyen territorios sociales y culturales; por tanto, gestionar el espacio público se vuelve una prioridad en el esfuerzo de controlar la inseguridad. La importancia de los espacios públicos como control social natural ha sido destacada por urbanistas como Oscar Newman (1996) y Bill Hillier (1996) (citados en Segovia, 2009). Para Newman, el control social del espacio público —“espacio defendible”— es básico para solucionar el problema de la vulnerabilidad del espacio residencial, de las familias, de la persona. Hillier considera que una de las cosas más importantes para el desarrollo de una comunidad sana es la existencia de un espacio público de encuentro, de copresencia. Desde esta perspectiva, el control natural del espacio público se da por la presencia de las personas en las calles, plazas y pasajes, entre otros.

La planificación y diseño de espacios públicos con perspectiva de género implica crear lugares que contribuyan a la seguridad y disfrute de las mujeres del ámbito público. Necesariamente, se trata de un proceso participativo en el cual los miembros de la comunidad (especialmente las mujeres) y los actores locales trabajen juntos para crear espacios que propicien relaciones de convivencia más fuertes.

Este proceso de planificación significa hacer un análisis del uso de los espacios públicos: quien los usa, cuándo, y durante cuánto tiempo, y cuáles son las actividades que en ellos se realizan. Cuando ciertos grupos, como las mujeres, no usan un espacio, generalmente es un indicio de que el espacio se percibe como inseguro.

Diseñar y planificar espacios públicos seguros para las mujeres es importante porque:

- Crea conciencia sobre el hecho que el espacio no es neutral; el diseño de los espacios puede facilitar o impedir su uso, apropiación y seguridad para las mujeres.
- Es una herramienta para mejorar la calidad de la vida urbana y comunitaria y para reducir el temor de las mujeres y su victimización.
- Reconoce que si las mujeres y las niñas evitan usar ciertos espacios públicos porque no se sienten seguras, estos espacios se volverán aún más inseguros para ellas y para otros usuarios. Por lo tanto, es útil también mejorar su calidad para beneficio de todos.

Dando continuidad al proceso metodológico de planificación, para la formulación de proyectos en esta fase se procede a aplicar la metodología de Marco Lógico.

El Marco Lógico, en tanto forma de diseño de proyectos, se representa con una matriz que, de manera estructurada, ordena los elementos fundamentales del proyecto. Se trata de un instrumento de gran utilidad para acompañar el proyecto en todas las fases del ciclo (diseño, ejecución, monitoreo y evaluación).

En su contenido relacional, el Marco Lógico contempla tres lógicas: una vertical, una horizontal y la lógica del zigzag.

Es importante recordar en esta instancia que las estrategias son declaraciones que expresan la voluntad de revertir una situación problemática y definen el cambio que se desea operar en la realidad intervenida. Los proyectos son los instrumentos que permiten cumplimentar aquello que las estrategias se proponen cambiar.

Lógica vertical del Marco Lógico

La esencia conceptual del Marco Lógico radica en su lógica vertical, que consiste en un encadenamiento de objetivos donde, de abajo hacia arriba, cada nivel de objetivo contribuye al logro del nivel de objetivo inmediatamente superior, y así hasta llegar al objetivo superior más amplio.

De hecho, un proyecto está estructuralmente constituido por una cadena contributiva de niveles de objetivos.

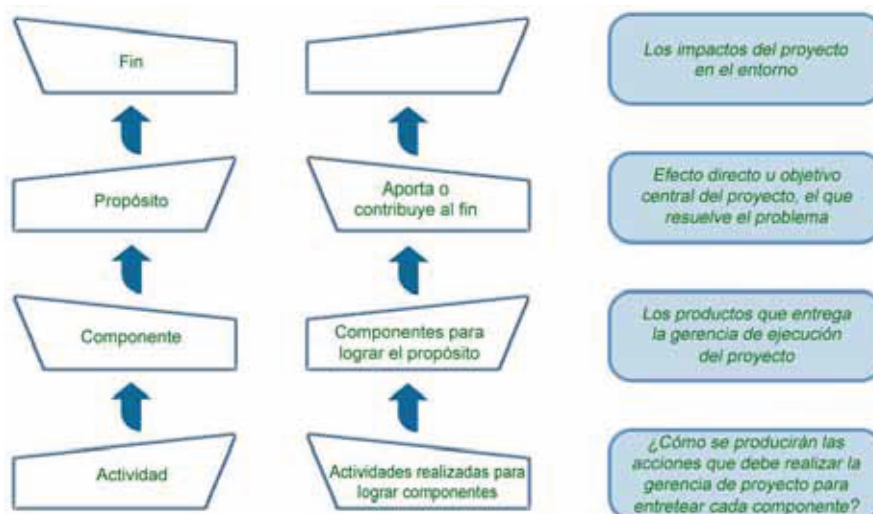
La lógica vertical tiene esta lectura:

- *Actividades aportan a Componente:* Como resultado de las actividades ejecutadas se obtienen los componentes del proyecto.
- *Componentes aportan a Propósito:* Con el uso de los componentes que entrega la instalación del proyecto se logra el propósito que el mismo persigue.

Propósito aporta a Fin: El Propósito del proyecto contribuye al logro de un fin superior que lo comprende.

En el caso del ejemplo del proyecto presentado “Diseño y gestión participativa de un espacio público con perspectiva de género”, para que se cumplan los propósitos buscados, es importante impulsar acciones para articular actores y recursos, por ejemplo a través de encuentros y mesas de diálogo entre organizaciones comunitarias y de mujeres y el gobierno local; comprometer a la ciudadanía para promover el uso de los lugares, por medio de planes de gestión compartida con organizaciones locales; y fortalecer los espacios públicos como escenarios para el encuentro y la interacción (animación del lugar a través de programas culturales).

Diagrama 6
Lógica vertical del Marco Lógico



Fuente: Sanin (1999).

Los componentes requieren de actividades para poder lograr el propósito establecido.

Las *actividades* son las tareas o acciones que deben ser realizadas para completar cada uno de los componentes²⁹.

Generalmente un proyecto forma parte de un sistema mayor que lo comprende, sea un programa, un plan o una estrategia de desarrollo. O, sin estar comprendido en alguno de ellos, puede ser un sistema interrelacionado con otros, en los cuales puede producir externalidades positivas o impactos deseados, como, por ejemplo, en el entorno o en grupos poblacionales diferentes de los usuarios o de los beneficiarios directos.

En cuanto a los *fin*es, son los impactos que el proyecto genera en los sistemas a los que pertenece o con los cuales está relacionado. Son los efectos más amplios y de mayor nivel a los que se espera que contribuya la realización del propósito.

En este caso, si el propósito es “Diseño y gestión participativa de un espacio público con perspectiva de género”, “el fin último es que se “consoliden los espacios públicos como lugares de convivencia y seguridad en el territorio”.

De todas formas, debe tenerse en cuenta que el logro de los fines no es responsabilidad exclusiva del proyecto, ya que a un objetivo superior pueden contribuir varios proyectos y se necesitará de todos ellos para obtener avances significativos en el fin. Este es un punto que debe tenerse en cuenta en los diseños de los programas y en las evaluaciones de impactos para la validación o rediseño de políticas y de estrategias de desarrollo.

El cuadro a continuación ejemplifica cómo se construye la primera columna del Marco Lógico, la columna que corresponde a los niveles de objetivos.

²⁹ En el Marco Lógico no es necesario que las actividades se detallen o desagreguen demasiado. Es suficiente con que se identifiquen en el nivel de ‘macroactividades’, indicándose a qué componente pertenecen. La desagregación en subactividades y tareas detalladas se establecerá en los cronogramas o redes que se diagramarán para la programación y control con base en la información del Marco Lógico.

Cuadro 4 Matriz de Marco Lógico: lógica vertical

Niveles de objetivos
Fin Convivencia y seguridad en espacios públicos del territorio
Propósito "Diseño y gestión participativa de un espacio público con perspectiva de género "
Componentes Articulación de actores locales y sensibilización de la comunidad Programa de diseño participativo del espacio público Plan de gestión, animación y mantenimiento Ejecución del proyecto.
Actividades principales 1.1 Identificación de necesidades y aspiraciones diferenciadas por sexo 1.2 Difusión a la comunidad de idea del proyecto 1.3 Mesa de trabajo con actores locales y organizaciones comunitarias y de mujeres 2.1 Talleres de diseño para diversos grupos: mujeres, hombres, jóvenes, entre otros 2.2 Reuniones ampliadas de análisis de alternativas de diseño 2.3 Validación del proyecto final 3.1 Taller de propuesta de gestión, animación y mantenimiento 3.2 Validación de Plan de gestión, animación y mantenimiento 3.3 Implementación del Plan 4.1 Rehabilitación del espacio público 4.2 Implementación de actividades en el espacio público

Fuente: Elaboración propia.

En términos metodológicos, hay que recordar que en el ciclo del proyecto, la fase de ejecución culmina con la entrega de una capacidad instalada. El conjunto de productos que constituyen la capacidad instalada son los componentes. Esto muestra que los componentes no consisten apenas en infraestructura física. Por lo general, son más bien la combinación complementaria de resultados de obras físicas y de productos menos tangibles, que tienen que ver con capacidad social, cultural, educativa, organizacional o política, y con propiciar cambios de actitudes en actores (hombres y mujeres) cuyo papel será determinante en el logro del propósito.

En la situación en que la fase de ejecución culmina con la entrega de los componentes, es de esperarse que la realización del propósito se dé posteriormente, durante la fase de operación del proyecto. Esto es al menos cierto en los proyectos en que su diseño prevé la entrega completa de todos los componentes para poder iniciar la operación.

Lógica horizontal del Marco Lógico:

En el sentido horizontal, el Marco Lógico interrelaciona cuatro conceptos: El resumen narrativo del *nivel de objetivo*, el *indicador* con el que se medirá el logro del objetivo, los *medios de verificación* en los que se encontrará la información sobre el avance del indicador y los *supuestos*, que son condiciones externas que deben cumplirse para facilitar el aporte del nivel de objetivo al nivel superior inmediato.

Diagrama 7
Lógica horizontal de la Matriz de Marco Lógico



Fuente: Sanin, 1999.

A continuación se describen los aspectos básicos de cada uno de niveles y sus relaciones.

Nivel de objetivo

Implica determinación de cuatro factores: fin, propósito, componentes y actividades del proyecto, programa o plan. Para cada uno de estos cuatros niveles se especifica su significado y contenido, tal como se indicó anteriormente.

Cada nivel de objetivo se describe como una situación esperada, o como un resultado que se desea lograr. Es una “situación-imagen” anticipada del estado al que se quiere llegar en ese nivel.

Indicadores

En cada nivel, el proyecto se compromete con un objetivo. Con el avance del proyecto, debe corroborarse si el objetivo se ha logrado o se está logrando. Si el objetivo no se mide, nunca podrá saberse si se logró o no. De ahí la necesidad de medir el objetivo, función que cumple el indicador.

Los indicadores son la expresión de medida o de calificación de los niveles de objetivos. En la fase de formulación, a cada objetivo se le define el indicador y se le asigna una *meta*, es decir, el valor que se deberá lograr para que el proyecto sea exitoso en ese nivel.

Hay muchos criterios para elegir los indicadores, pero la primera distinción que debe hacerse es en relación con la naturaleza de ellos: indicadores cuantitativos y cualitativos. Desde el punto de vista de género, los indicadores cuantitativos deberían reflejar, al menos, el número de hombres y mujeres que participarán en el proyecto o que se beneficiarán del proyecto que se implementará (Volio 2008). Los indicadores cualitativos reflejarán los cambios en los roles, los valores, las actitudes, las costumbres. Es decir, los cambios culturales en relación con los hombres y las mujeres; la valoración que se hace del trabajo de unos y otras; la modificación en los estereotipos o en la valoración que las mujeres hacen de sí mismas, es decir, los niveles de autoestima.

Identificar los cambios en los niveles que han conseguido las mujeres con respecto a los hombres en un ámbito determinado sin duda requiere hacer un esfuerzo comparativo importante en el proceso de planificación. Para ello, es necesario recoger información al comienzo del proceso, en la fase de análisis situacional, para poder valorar los cambios en las relaciones de género.

Medios de verificación

Durante el progreso del proyecto, la gerencia de este deberá recoger evidencias que le informen en qué medida el objetivo perseguido se está cumpliendo o se está avanzando hacia su cumplimiento. Para ello se debe definir qué tipo de información será necesaria, dónde se conseguirá, quién la proporcionará y en qué momentos (qué, dónde, quién, cuándo).

Estas especificaciones son las que se colocarán, de manera resumida y precisa, en la celda de Medios de Verificación. Ejemplo de medios de verificación pueden ser el número de actividades de animación que se realizan en horas nocturnas en el espacio público sin manifestarse incidentes; el aumento de tipo de actividades y del uso por parte de diversos grupos, el aumento de presencia de mujeres por mayor tiempo en el lugar, entre otros medios.

Supuestos

Los supuestos son factores externos, que están por fuera de la gobernabilidad de la gerencia del proyecto y cuya ocurrencia es necesaria para asegurar el cumplimiento de objetivos de este. En su momento de diseño, el equipo de proyecto deberá prever amenazas latentes y, con base en ello, destacar, como condición necesaria, el supuesto (el contrario de la amenaza) que deberá cumplirse para propiciar el éxito del proyecto.

El supuesto debe cumplir tres condiciones:

- es un factor externo al proyecto;
- está por fuera de su gobernabilidad;
- tiene que hacerse efectivo como condición para asegurar el objetivo en el nivel superior inmediato.

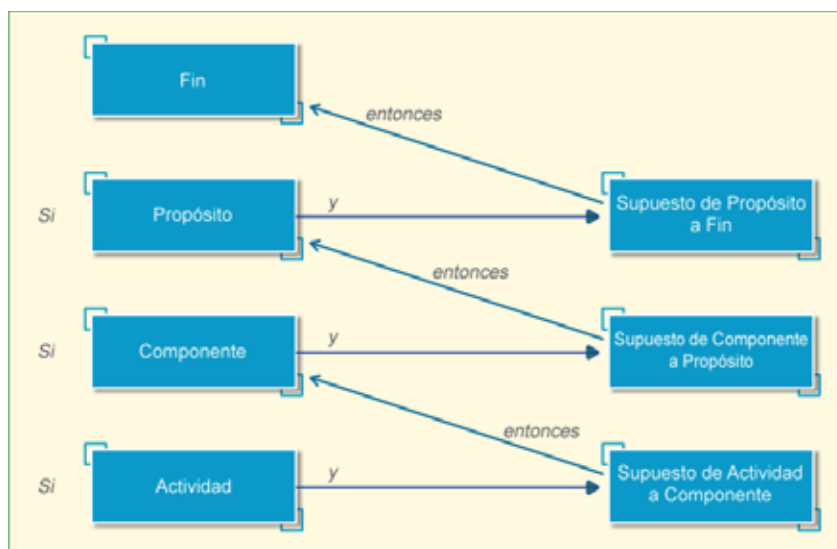
En el ejemplo que aquí se presenta, un supuesto fundamental es el interés **de hombres y mujeres** de la comunidad en usar y disfrutar de los espacios públicos como lugares de encuentro, y participar para mejorar las condiciones de los mismos. La voluntad política del gobierno municipal para asignar presupuestos suficientes a fin de habilitar y mantener esos espacios en buenas condiciones y potenciar su uso, es otro supuesto. Contar con un análisis de los efectos que tienen los espacios públicos que no consideran un enfoque de género puede ser un supuesto fundamental al momento de determinar qué estrategias seguir en el diseño de estos espacios, y contribuir a transformar enfoques y prácticas que no favorecen la vida cotidiana de las mujeres y no promueven su autonomía.

La motivación y el interés de hombres y mujeres es lo que puede coadyuvar al logro de espacios públicos seguros, en los cuales la convivencia social se fortalezca.

Lógica del zigzag del Marco Lógico:

Considerando la importancia que adquieren los supuestos en el diseño y gerenciamiento de un proyecto, surge una tercera lógica necesaria de tener en cuenta: la lógica del zigzag. Las interdependencias condicionales entre objetivos y supuestos marcan esa nueva lógica.

Diagrama 8
Lógica de zigzag de la matriz de Marco Lógico



Fuente: Sanin, 1999.

Esta lógica debe ser considerada al momento de revisar la coherencia del proyecto, al igual que las lógicas vertical y horizontal, y se lee de la siguiente manera: si el proyecto lleva a cabo las actividades y el supuesto elegido para esta actividad se cumple, entonces se podrá alcanzar el componente o los componentes propuestos. Si el componente está presente y el supuesto que se ha pensado para el mismo se cumple, podrá llegar a cumplirse el propósito. Si el propósito está cumplido y su supuesto correspondiente está presente también, entonces se alcanzará el fin del proyecto.

Por ejemplo, en este caso, la lectura puede ser la siguiente: si una de las actividades pensadas para el proyecto es “Talleres de diseño de espacio público con perspectiva de género” para diversos grupos: mujeres, hombres, jóvenes, entre otros”, un supuesto es que existan especialistas que puedan dictar esos talleres para poder ser identificados y contratados. La existencia o no de especialistas no es de competencia del gestor del proyecto, pero es una condición fundamental para que pueda cumplirse esa actividad programada que permita a la vez conseguir el logro de los componentes propuestos, el propósito y alcanzar el fin último del proyecto a más largo plazo.

Producto principal de esta cuarta fase del proceso de planificación es el diseño del o de los proyectos por cada estrategia pensada y propuesta en el territorio con la metodología de Marco Lógico.

Fase 5. Seguimiento y evaluación

La quinta y última fase del proceso de planificación tiene por objetivo establecer un tablero de control para cada uno de los proyectos que se están llevando a cabo con el fin de alcanzar las estrategias establecidas. Supone un proceso de seguimiento y evaluación de los proyectos propuestos.

La utilización de la perspectiva de género como enfoque para la planificación y la ejecución de proyectos hace imprescindible su utilización en el seguimiento y la evaluación para proporcionar una coherencia metodológica, teórica y política a todo el proceso de ejecución del proyecto.

Se pueden identificar, al menos, tres formas distintas de evaluación, distintas por el momento en que se realizan, pero estrechamente vinculadas, puesto que los resultados de una retroalimentan a la otra.

Estas formas de evaluación son:

- El diagnóstico o evaluación ex ante.
- El seguimiento (también conocido como monitoreo), que generalmente es una actividad realizada de manera sistemática por el proyecto, que incorpora los diferentes ciclos de la ejecución.
- La evaluación ex post o evaluación final, que generalmente es de carácter externo; es decir, está a cargo de personas no involucradas en la implementación del proyecto.

El seguimiento o evaluación continua permite: i) detectar a tiempo problemas en la ejecución del proyecto, como —por ejemplo— normas culturales no escritas y, por ello, no detectadas durante el diagnóstico, pero que dificultan la participación de las mujeres; ii) identificar cambios en el entorno o contexto que puedan poner en riesgo los resultados esperados; o iii) en general, detectar aspectos no previstos durante la fase de formulación.

Recuadro 16 Evaluación participativa

Una evaluación participativa es aquella en la que el equipo responsable de la misma:

- Integra en el proceso al personal que ha ejecutado el proyecto, a través de entrevistas cualitativas y talleres de evaluación y autoevaluación;
- Pregunta a las personas —mujeres y hombres de todas las edades— que intervinieron en las actividades desarrolladas por el proyecto;
- Consulta con las autoridades locales y se preocupa por conocer la opinión de las mujeres;
- Asume la evaluación como un proceso de aprendizaje colectivo evitando crear jerarquías y distancias entre equipo evaluador y ejecutor.

Fuente: Género y cultura en la planificación del desarrollo. (Volio 2008).

Los modelos de seguimiento y evaluación participativos con perspectiva de género tienen diversas utilidades:

- Promueven el aprendizaje de quienes han participado en el proceso de ejecución del proyecto: receptores y receptoras de los recursos del proyecto; personal técnico del proyecto; autoridades locales y nacionales vinculadas con la ejecución del mismo e institución financiera;
- Pueden servir como herramienta de autoevaluación. Permiten a las y los participantes reflexionar sobre las actividades realizadas en el pasado, la situación presente y proyectar hacia el futuro. Al hacerlo, recogen experiencias positivas y dificultades en el proceso que promueven el aprendizaje;
- Constituyen una herramienta para el empoderamiento de las organizaciones, las comunidades y las personas que participan, en particular para las mujeres, que encuentran un espacio legitimado para su participación y para que sus intereses sean incorporados en los procesos comunitarios y en los proyectos;

Una vez finalizadas las actividades previstas en el proyecto, conviene realizar una evaluación final, cuantitativa y cualitativa, de los logros alcanzados. Esta forma de evaluación se realiza para verificar:

- el cumplimiento de los objetivos, de las actividades y de los resultados esperados;
- la recopilación de los principales logros obtenidos y las dificultades encontradas;
- los avances hacia la igualdad entre hombres y mujeres y el aumento en el empoderamiento de las mujeres;
- hasta qué punto fue solucionado el problema o necesidad que motivó la formulación y ejecución del proyecto (impacto del proyecto);
- y para sistematizar los resultados globales del proyecto (incluidos los logros y las dificultades) como vía para registrar y aprender de las experiencias.

Las evaluaciones finales deben proporcionar recomendaciones para la organización y el equipo que ejecuta la estrategia de intervención seleccionada, para las organizaciones sociales involucradas en el proyecto, para las mujeres y hombres beneficiarios del proyecto, para otras instituciones del entorno que eventualmente hayan participado en la ejecución de las actividades planificadas, y para el organismo que financia el proyecto, que probablemente sea el gobierno municipal, o una empresa asentada en el territorio.

La incorporación de la perspectiva de género en los proyectos y en la planificación, monitoreo y evaluación es de gran ayuda para cualquier revisión que se realice, ya sea de carácter interno o externo. Constituyen un avance en el fortalecimiento de capacidades de los equipos no expertos en igualdad de género; estos deberán poner atención a estos aspectos, previamente incorporados en el diseño del proyecto.

El procedimiento en esta fase consiste en tener disponibles los indicadores y las metas establecidas por nivel de objetivo propuesto en cada matriz de Marco Lógico por proyecto, y monitorear el cumplimiento o no cumplimiento de esas metas propuestas.

Establecidos los indicadores por cada nivel de objetivo, se tiene el material para comenzar a monitorear el cumplimiento de esos indicadores, de acuerdo con las metas.

En los niveles superiores de objetivos (componentes, propósitos y fines) es recomendable pensar los indicadores en forma de narrativa, y las metas correspondientes. Es importante destacar que, a nivel de actividades, es una práctica recomendada no narrar indicadores, sino establecer el costo de cada actividad, de manera tal que el indicador de cumplimiento de la actividad es la ejecución del monto del presupuesto asignado para esa actividad.

El ciclo de vida del proyecto, a través de todas sus fases y niveles de objetivos, consiste en una carrera para *producir resultados* esperados mediante el uso *eficiente de los recursos*.

Los resultados se expresan en cantidad y calidad (Sanin, 2011):

- *Cantidad*: Los objetivos del proyecto, en sus diferentes niveles, deben producirse o lograrse en determinadas magnitudes o dimensiones para cumplir las condiciones de éxito. Mediante la

producción de un número determinado de unidades, sean de producto, de beneficio o de impacto, el proyecto realizará sus objetivos.

- *Calidad:* Los diversos objetivos del proyecto deben responder a ciertas especificaciones, requisitos, parámetros o expectativas de satisfacción. Cada objetivo debe estar plenamente caracterizado y especificado, pues si se expresa de manera abierta, imprecisa o ambigua, se corre el riesgo de perder la claridad sobre el punto de mira y la capacidad para verificar que se ha obtenido lo que se deseaba.

Los dos recursos determinantes en el Marco Lógico son tiempo (cronología) y costo.

- *Cronología:* El ciclo del proyecto se ha previsto para generar los distintos objetivos en una secuencia definida de momentos. En muchos casos, el valor del beneficio está asociado a la oportunidad de su generación. Además, racionalizar el tiempo conlleva, muy seguramente, ahorros en el consumo de otros recursos. Entregar los resultados o producir los logros por encima de las fechas previstas implica, por lo general, doble costo: insatisfacción por la entrega tardía del beneficio y mayor uso de recursos por mayor duración de las actividades necesarias para producirlos.
- *Costo:* Es la expresión de valor de los recursos colocados a disposición del proyecto. En el costo se incluyen los diferentes insumos, recursos y objetos de gasto necesarios para realizar las actividades que componen el proyecto.

El control sobre los atributos de cantidad y calidad facilita asegurar e, incluso, maximizar los logros esperados del proyecto. El seguimiento sobre cronología y costo facilita racionalizar el uso de los recursos a disposición del proyecto. El desbordamiento de los cronogramas y de los presupuestos pone en riesgo el proyecto y el logro de los objetivos perseguidos.

Para el éxito del proyecto, la gerencia debe focalizarse en los cuatro atributos cantidad, calidad, cronología, costo. Un buen indicador es, por tanto, el que incorpora los cuatro atributos, con lo cual pone a disposición de la gerencia la información necesaria y suficiente para la programación, el seguimiento y la evaluación de resultados del proyecto.

A continuación se presenta un cuadro sobre seguimiento y evaluación del proyecto propuesto.

Cuadro 5
Matriz de Marco Lógico: seguimiento y evaluación proyecto

Nivel de objetivo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
FIN Convivencia y seguridad en espacios públicos del territorio			
	Al 5to año de iniciado el proyecto, se ha replicado el proyecto en 5 espacios públicos, realizándose actividades de convivencia y contribuyendo a la seguridad de hombres y mujeres de todas las edades	-Registros de denuncias de delitos -Fotografías -Testimonios orales -Número de eventos realizados en espacios públicos	-Voluntad política del gobierno local para promover acciones en vista a lograr seguridad en los espacios públicos -Colaboración de las organizaciones sociales y de mujeres y actores públicos en la seguridad de los espacios públicos
PROPÓSITO Diseño y gestión participativa de un espacio público con perspectiva de género			
	-Uso intensivo del espacio público por parte de hombres y mujeres de diferentes rangos etarios -Mayor diversidad de actividades para hombres y mujeres en el espacio público -Incremento de presencia de mujeres en número y tiempo en el espacio público - Disminución de acoso callejero - Disminución del temor	- Registro de actividades realizadas en espacio público - Fotografías -Testimonios orales acerca de percepción seguridad en espacio público	-Participación de la ciudadanía (hombres y mujeres) en el trabajo compartido de diseño o rediseño del espacio público -Financiamiento del rediseño y gestión del espacio público -Voluntad política del gobierno local y del gobierno subnacional en promover el uso y la seguridad de los espacios públicos

Cuadro 5 (conclusión)

COMPONENTES			
Articulación de actores locales y sensibilización de la comunidad	-1 Agrupación vecinal de barrio donde el espacio público se ubica -1 Red de coordinación organizaciones entre comunitarias y gobierno local para diseño y gestión del espacio público -1 Estrategia comunicacional de sensibilización para la aceptación y colaboración con el proyecto	-Agrupación vecinal con personería jurídica -Actas de reuniones de la Red -Difusión de la estrategia en los medios orales y escritos	-Voluntad de la comunidad para participar en el proyecto -Interés de los vecinos en recepcionar la comunicación sobre el proyecto
Programa de diseño participativo del espacio público	-1 Programa de diseño participativo del espacio público -1 Plan operativo de diseño y gestión del espacio público	-Documento escrito del programa -Documento escrito del plan	-Gobierno local con voluntad para convocar a los vecinos en el diseño de Proyecto de diseño participativo de espacios públicos -Población disponible para trabajar voluntariamente en el programa
Plan de gestión, animación y mantenimiento	-1 Plan de gestión , animación y mantenimiento del espacio público	-Documento escrito del plan de gestión, animación y mantenimiento	-Voluntad política del gobierno local y de organizaciones del barrio para implementar el plan de gestión, animación y mantenimiento
ACTIVIDADES			
2.1 Talleres de diseño para diversos grupos: mujeres, hombres, jóvenes, entre otros 2.2 Reuniones ampliadas de análisis de alternativas de diseño 2.3 Validación del proyecto final	-6 Talleres del programa de diseño participativo del espacio público -2 Reuniones ampliadas, posteriores a los 6 talleres -1 Asamblea de vecinos para validar el diseño del programa y su gestión	-Fotografías de talleres, reuniones ampliadas y asamblea general -Actas de las convocatorias y las decisiones adoptadas en la comunidad	-Voluntad política y capacidad técnica del gobierno local para realizar los talleres, reuniones ampliadas y asamblea pública -Voluntad de los vecinos en participar en el diseño y gestión del espacio público

Fuente: Elaboración propia.

Con esta fase culmina el proceso de diseño de planificación territorial con enfoque de género y se cuenta con un marco lógico que permite monitorear a través de los indicadores establecidos, si se van cumpliendo las metas.

Un alcance importante es establecer junto al diseño del proyecto, el presupuesto para su ejecución.

En algunos países de la región, en el nivel de objetivos de las actividades, no se presentan indicadores narrados, sino que se cuantifica en costo, cada una de las actividades programadas por componente.

Esta última modalidad es una buena práctica que se intensifica en la región, dado que con el cálculo del costo de cada actividad a realizar, ubicado como indicador de esas actividades, permite asegurar la ejecución o no del proyecto de forma directa.

El presupuesto es fundamental al momento de medir la ejecución del proyecto, programa o plan , dado que es el presupuesto el que permite concretar acciones que aportarán a los componentes, éstos a su vez, una vez logrados alcanzarán el propósito para, como cierre en el ciclo de gestión de un proyecto, pueda alcanzarse el fin establecido.

IV. Conclusiones

Este documento ha estado orientado a contribuir a la incorporación de la perspectiva de género en los procesos de planificación en distintas escalas territoriales. Lo hace en el marco de un contexto regional, en el que los países de América Latina y el Caribe se ven cruzados por profundas brechas en lo económico, político, social y cultural. Se trata, de diferencias que afectan a la población en general, pero que en muchos casos se ven agravadas por desigualdades entre hombres y mujeres, tanto materiales como simbólicas y culturales.

Desde esta perspectiva, la planificación con enfoque de género, al reconocer la desigualdad entre hombres y mujeres y las diferencias de género en el acceso a los recursos económicos, sociales y culturales, contribuye a formular estrategias y a impulsar acciones que permitan satisfacer las necesidades de ambos.

En esta tarea de elaboración del Manual, se ha optado por dos ejes articuladores que lo orientan: la *perspectiva de género*, como un enfoque fundamental y estratégico para alcanzar la igualdad, que integra las preocupaciones, experiencias y necesidades de las mujeres al igual que la de los hombres; y el *espacio del territorio* como ámbito relevante para la planificación de un desarrollo integral y sostenible.

Una premisa del enfoque de género es que las relaciones desiguales de género son un obstáculo para la propia dinámica del desarrollo. Por tanto, abordar la planificación con una perspectiva de género supone el propósito de avanzar hacia el desarrollo sostenible, donde hombres y mujeres ejerzan sus derechos y participen equitativamente en el proceso del desarrollo y en la distribución de los beneficios derivados del mismo. Implica, además, enfrentar las múltiples discriminaciones que viven ciertos grupos de mujeres en forma simultánea —por razones de sexo, raza o etnia, pobreza y otras condiciones—, las que interactúan reforzando una exclusión particular.

Asimismo, planificar con perspectiva de género supone la ejecución de acciones a favor de las mujeres, atendiendo sus necesidades de corto plazo, pero con proyección hacia el reconocimiento y fortalecimiento de sus capacidades y valoración social y personal. De allí la importancia de apoyar programas y proyectos específicos para las mujeres, que permitan satisfacer sus necesidades prácticas (las que, en la situación de las mujeres pobres, siguen gravitando fuertemente), a la vez que promuevan los intereses estratégicos de género, incidiendo sobre la condición y posición de las mujeres en cada particular contexto territorial, sociocultural y político.

El espacio del territorio en sus diversas escalas contiene condiciones, posiciones y necesidades de hombres y mujeres, con las diferencias y desigualdades que los afectan en tanto grupos, además de individualmente, y que muchas veces requieren ser abordadas diferenciadamente. En este escenario, el territorio puede ser, además, un actor clave que profundice las brechas entre ambos géneros, o contribuya a superarlas.

Desde esta visión, la planificación territorial con perspectiva de género debe dar respuesta a las situaciones particulares de los territorios donde se implementa, reconociendo las necesidades de los hombres y mujeres que en ellos habitan. Asimismo, debe identificar las desigualdades de género predominantes, las cuales son efecto de la división sexual del trabajo, y de los diferentes roles que ambos grupos ejercen tanto en el ámbito privado como público.

Es en los espacios territoriales próximos donde cuales transcurre la vida cotidiana de las personas, y se activa la participación social y ciudadana. Son los lugares en los cuales resulta crucial el mejoramiento de las condiciones de vida, y donde el cambio de las relaciones de desigualdad de género puede incidir directamente en un desarrollo con mayor igualdad, el lugar en que la presencia de las mujeres.

En un proceso de planificación territorial, el enfoque de género debe ser un eje transversal, que cruza todas las fases, desde sus inicios hasta el seguimiento y la evaluación del impacto de la intervención. Esta perspectiva, permite identificar los problemas a ser abordados, definir estrategias y objetivos, y diseñar metodologías y acciones a implementar. Así también, entrega orientación en la toma de decisiones y en los procedimientos aplicados en el proceso por parte de los actores que intervienen.

El conocimiento acerca de la situación y de las oportunidades de desarrollo de un territorio, base para la comprensión y elaboración de planes y proyectos, será más integral y útil en la medida en que se construya de manera participativa, con la incorporación de las diversas visiones y experiencias de los diferentes actores. La participación en igualdad de condiciones de mujeres y hombres en la planificación es fundamental para identificar diferentes necesidades y para formular establecer propuestas específicas por grupo que contribuyan a la igualdad de género.

La participación de una ciudadanía informada y activa en la planificación de planes y proyectos colabora en establecer acuerdos y compromisos con las instituciones públicas, como también puede contribuir a la incidencia política de reivindicaciones por la igualdad de género, ampliando el debate e impulsando propuestas más incluyentes.

Con la publicación del Manual *Territorio e igualdad: Planificación del desarrollo con perspectiva de género*, se aspira a contribuir a los esfuerzos y avances que se están haciendo en la región —desde el ámbito gubernamental y no gubernamental— para promover el enfoque de género en procesos de planificación del desarrollo territorial.

La utilidad del Manual será validada por el uso que de él hagan quienes lo consulten y apliquen en sus propios territorios, respondiendo a sus condiciones y problemáticas particulares, e incorporando mejoras sustantivas que permitirán en el futuro enriquecer los procesos de planificación territorial con perspectiva de género, en el tránsito hacia el desarrollo sostenible.

Bibliografía

- Astelarra, Judith (2004), “Políticas de Género en la Unión Europea y algunos apuntes para América Latina”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 57 (LC/L.2154-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). N° de venta: S.04.II.G.82 [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5928/S046520_es.pdf?sequence=1].
- Bárcena, Alicia, Antonio Prado Bárcena y Martín Hopenhayn (coords.), (2016), *El imperativo de la igualdad. Por un desarrollo sostenible en América Latina*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40120/1/ElImperativodelaIgualdad.pdf>].
- Barrig, Maruja (2015), "Esa esquiwa transversalidad de género: Experiencias de políticas para la igualdad", PNUD [<http://bit.ly/2bMTVDV>].
- Batthyány, Karina (2011). *Autonomía de las mujeres y división sexual del trabajo en las familias. En CEPAL, Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____ (2015), “Las políticas y el cuidado en América Latina Una mirada a las experiencias regionales”, *serie Asuntos de Género*, N° 124 (LC/L.3958), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Cooperación Española. Publicación de las Naciones Unidas [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37726/1/S1500041_es.pdf].
- Benavente Riquelme, María Cristina y Alejandra Valdés Barrientos (2014), “Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres”, *Libros de la CEPAL*, N° 130 (LC/G.2620-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Cooperación Española. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.19 [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37226/1/S1420372_es.pdf].
- Bonino, María y Nicole Bidegain (2011), *Guía de transversalización de género en las políticas públicas departamentales y municipales: una contribución a la igualdad entre hombres y mujeres*, Proyecto FORTE – Programa URUGUAY INTEGRA – OPP/UE, Montevideo, CIEDUR.
- Cardona, Lucy (2011), “La perspectiva de género y el abordaje de las violencias contra las mujeres en los Consejos y Planes de seguridad Local. La experiencia de la localidad de Usaquén (Bogotá)”, *Construyendo ciudades seguras. Experiencias de redes de mujeres en América Latina* (pp. 63-84), editado por Red Mujer y Hábitat de América Latina, Santiago de Chile, Ediciones SUR [<http://www.sitiosur.cl/r.php?id=924>].
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1993), “Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 13 (LC/L.767), Santiago de Chile, Comisión

- Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Social, Unidad Mujer y Desarrollo. Documento preparado por Nieves Rico [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5832/1/S9300119_es.pdf].
- ____ (2004), “Entender la pobreza desde la perspectiva de género”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 52 (LC/L.2063-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Unidad Mujer y Desarrollo / UNIFEM / República de Italia. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.07 [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5918/1/S0400008_es.pdf]
- ____ (2006), “Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género”, *Documentos de Proyectos, Estudios e Investigaciones* (LC/R.2136), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Unidad Mujer y Desarrollo [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31960/1/S2006362_es.pdf].
- ____ (2007), “Manual de Capacitación: Gobernabilidad democrática e Igualdad de Género en América Latina y el Caribe”. Sonia Montañó (LC/L.2726). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2835/S2007608_es.pdf?sequence=1]
- ____ (2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010 (LC/G.2432(SES.33/3), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/1/S2010986_es.pdf].
- ____ (2010b), *Manual de uso del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe* (LC/L.3223), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2966/1/lcl3223.pdf>].
- ____ (2010c), *¿Qué Estado para qué igualdad? XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Brasilia, 13 a 16 de julio de 2010* (LC/G.2450/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Secretaría de Políticas para as Mulheres (Brasil). Publicación de las Naciones Unidas [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/40116/Que_Estado_para_que_igualdad.pdf].
- ____ (2011), *El salto de la autonomía. De los márgenes al centro*. Informe Anual 2011. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (LC/W.436), Santiago.
- ____ (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2604), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36700/1/LCG2604s_es.pdf].
- ____ (2014), *Pactos para la igualdad hacia un futuro sostenible*. Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL, Lima, 5 a 9 de mayo 2014 [LC/G.2586(SES.35/3)], Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/6/LCG2586SES353s_es.pdf].
- ____ (2015), *Informe regional sobre el examen y evaluación de la Declaración de Acción de Beijing y el documento final del vigesimotercer periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en los países de América Latina y el Caribe* (LC/L.3951), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37718/S1421043_es.pdf?sequence=4].
- ____ (2016a), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe 2016* (LC/G.2681), Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/S1600682_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y]
- ____ (2016b), *40 años de Agenda Regional de Género. XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Versión preliminar, Santiago de Chile, CEPAL [http://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/40_anos_de_agenda_regional_de_genero.pdf].
- ____ (2016c), *Horizonte 2030. La igualdad en el centro del Desarrollo Sostenible. Trigésimo sexto periodo de sesiones de la CEPAL, Ciudad de México, 23 a 27 de mayo de 2016* (LC/G.2660(SES.36/3), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/1/S1501359_es.pdf].
- ____ (2016d), *Índice comentado del documento de posición de la XIII Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe. “La igualdad de género en el núcleo del desarrollo sostenible: a 40 años de la Primera Conferencia Regional sobre la Mujer de América latina y el Caribe”* (LC/L.4117(MDM.53/3), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/indice_comentado_version_final_espanol_pdf_0.pdf].

- Chant, Silvia (2013), “Cities through a ‘gender lens’: A golden ‘urban age’ for women in the global South?”, *Environment and Urbanization*, vol. 25, N° 1, pp. 9-29 [doi: 10.1177/0956247813477809].
- CIM/OEA (Comisión Interamericana de Mujeres/Organización de Estados Americanos) (2010), *Guía de Capacitación “Planificación Estratégica Participativa con Enfoque de Género”*, preparada por Lylian Mires y Beatriz Cueto, Washington, DC, Comisión Interamericana de Mujeres (CIM).
- Consejo de Europa (1998), *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de buenas prácticas. Informe final de las actividades del Grupo de Especialistas en “Mainstreaming” (EG-S-MS)*, Estrasburgo. Publicado en Madrid (1999), por el Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Serie documentos, N° 28.
- Consenso de Brasilia* (2010). Véase Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2010).
- Consenso de Lima* (2000). Véase Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2000).
- Consenso de México, D.F.* (2004), Véase Novena Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe (2004).
- Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (2013). Véase Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe (2013).
- Consenso de Quito* (2007). Véase Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2007).
- Consenso de Santiago* (1997). Véase Séptima Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe (1997).
- Consenso de Santo Domingo* (2013). Véase Duodécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2013).
- Coraggio, José Luis (1981), “Posibilidades de una planificación territorial en América Latina. Demografía y economía”, *Demografía y Economía*, vol. 15, N° 3 (47), pp. 312-343, México.
- Covarrubias, Oscar (2007): “Como enfrentar los desafíos de la transversalidad y la multisectorialidad en la gestión pública”. *XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública 2007*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007), *Consenso de Quito* (en línea), Naciones Unidas / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (DSC/1) [<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf>]
- De la Cruz, Carmen (2009), “La planificación de género en las políticas públicas”, Cap. II de *Cuadernos de Género: Políticas y acciones de género. Materiales de formación*, Marta Aparicio, Begoña Leyra y Rosario Ortega (eds.), Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense [<http://eprints.ucm.es/9638/>].
- De León, Carla y María Teresa Rodríguez Blandón (2012a), *Guía metodológica para la implementación de un Plan de Ordenamiento Territorial con enfoque de género*, Ciudad de Guatemala, Fundación Guatemala/Programa de USAID en Guatemala, Proyecto Justicia contra la Violencia e Impunidad (http://www.amazonia-andina.org/sites/default/files/guia_metodologica_ordenamiento_territorial_genero_0.pdf)
- _____ (2012b), *Mujeres construyendo territorio: Sistematización de la experiencia de planificación territorial con enfoque de género en Livingston*, Ciudad de Guatemala, Fundación Guatemala.
- Duodécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Santo Domingo, 15 a 18 de octubre de 2013), *Consenso de Santo Domingo* (en línea), Naciones Unidas / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [http://www.cepal.org/12conferenciamujer/noticias/paginas/6/49916/PLE_Consenso_de_Santo_Domingo.pdf].
- Durán, María-Ángeles (2008), *La ciudad compartida. Conocimiento, afecto y uso*, Santiago de Chile, Ediciones SUR [<http://www.sitiosur.cl/r.php?id=882>].
- _____ (dir.), (2011), “El trabajo del cuidado en América Latina y España”, Documento de Trabajo N° 54, Madrid, Fundación Carolina/CeALCI [<http://digital.csic.es/handle/10261/101062>].
- EMAKUNDE (Instituto Vasco de la Mujer) (1997), *Manual para la integración de la perspectiva de género en el desarrollo local y regional*, Vitoria-Gasteiz, Instituto Vasco de la Mujer http://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones_guias2/es_emakunde/adjuntos/manual_integra_es.pdf.
- Falú, Ana (ed.) (2002), *Ciudades para varones y mujeres: Herramientas para la acción*, Córdoba, Argentina, Centro de Intercambios y Servicios Cono Sur (CISCOSA)/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)/Red Mujer y Hábitat América Latina [http://www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/art_31.pdf].

- _____(ed.) (2009), *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*, Santiago, Red Mujer y Hábitat de América Latina / Ediciones SUR <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=902>].
- Falú, Ana y otras (2013), *Guía para la Planificación Estratégica local con enfoque de género*, Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2009), *Equidad entre géneros en la agricultura y el desarrollo rural. Una guía rápida sobre la incorporación de las cuestiones de género en el nuevo marco estratégico de la FAO*, Roma, FAO, División de Género, Equidad y Empleo Rural [<http://www.fao.org/docrep/012/i1240s/i1240s00.htm>].
- Frías, María y Alicia Williner (2011), “Inserción de la perspectiva de género en la elaboración de estrategias de desarrollo local”. (Guía complementaria a la Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES). *Documento de trabajo*.
- Fundación CIGob – Ciencias y Métodos de Gobierno (2011), *Metodología CIGob-Matus - Procesamiento de problemas públicos - Guía metodológica para el diseño de una estrategia de intervención sobre problemas gubernamentales*, Buenos Aires, Fundación CIGob [<http://cigob.org.ar/wp-content/uploads/2015/06/Guia-metodologicaCiGob-Matus.pdf>].
- García Prince, Evangelina (2015), “Procesos de transversalidad de la igualdad de género en las políticas públicas en América Latina y El Caribe”, *Documento de Trabajo PNUD* (en línea), Generalitat de Catalunya/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) [<http://margaritapelaezmejia.blogspot.cl/2014/09/procesos-de-transversalidad-de-la.html>].
- Garnier, Leonardo (2000), “Función de coordinación de planes y políticas”, *serie Gestión Pública* N° 1 (LC/IP/L.172), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: N° de venta: S.00.II.G.37 [<http://www.cepal.org/es/publicaciones/7269-funcion-coordinacion-planes-politicas>].
- Grupo de Trabajo Interinstitucional, Consejo Nacional de Política Social, Gabinete Social, Uruguay (2012), *Hacia un modelo solidario de cuidados. Propuesta para la construcción del Sistema Nacional de Cuidados*, Montevideo, Grupo de Trabajo Interinstitucional, Consejo Nacional de Política Social [http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/23302/1/12.11_-_snc_hacia_un_modelo_solidario_de_cuidados.pdf].
- Guzmán, Virginia (1996), “La equidad de género como tema de debate de políticas públicas”, *Encrucijadas del saber. Los estudios de género en las Ciencias Sociales*, Narda Henríquez (ed.), Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- _____(2001), “La institucionalidad de género en el Estado: Nuevas perspectivas de análisis”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 32 (LC/L.1511-P). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Unidad Mujer y Desarrollo. Publicación de las Naciones Unidas: N° de venta: S.01.II.G.58 [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5878/S01030269_es.pdf?sequence=1].
- Guzmán, Virginia y Sonia Montaña (2012), “Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 118 (LC/L.3531). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Unidad Mujer y Desarrollo. Publicación de las Naciones Unidas [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5847/1/S1200803_es.pdf].
- Harvey, David (2014). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Madrid, Akal.
- Herrera, Morena y Daniela Fonkatz (2011a), *Políticas públicas municipales para la equidad de género*, San Salvador, El Salvador, Asociación Nacional de Regidoras, Síndicas y Alcaldesas (ANDRYSAS)/Colectiva Feminista para el Desarrollo Local/ Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)/ Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)/ Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ) [<http://bit.ly/29K8qYQ>].
- _____(2011b), *Manual de creación, funcionamiento y gestión de las unidades de la mujer*, San Salvador, El Salvador, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)/Colectiva Feminista para el Desarrollo Local/Asociación Nacional de Regidoras, Síndicas y Alcaldesas (ANDRYSAS)/Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)/Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ)/Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) [<http://www.repo.funde.org/725/>].
- Huertas, Francisco (1993), *El método PES (Planificación Estratégica Situacional)*, Entrevista a Carlos Matus, Caracas, CERES/Altadir [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/36342/LIBRO_ENTREVISTA_CON_MATUS.pdf].
- Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), (2013), *Glosario de género* (3ª ed.), México, D.F. [INMUJERES [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100904.pdf].

- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), (2004, octubre 30), “Metodología de Marco Lógico”, *Boletín del ILPES* (LC/IP/L.249), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9942/1/S0400007_es.pdf].
- Junta de Andalucía (2010), *Curso. Integración de la perspectiva de género en la planificación y el presupuesto* (en línea), Sevilla, Junta de Andalucía (www.juntadeandalucia.es/.../es/programas/docdownload/integraciongenerosaad.pdf).
- Kusek, Jody Zall y Ray C. Rist (2004), *A handbook for development practitioners: Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system*, Washington, DC, World Bank [<http://dx.doi.org/10.1596/0-8213-5823-5>].
- Licha, Isabel (2006), “Coordinando la política social: ¿Es la concertación una opción?”, *serie de Documentos de Trabajo INDES* I-59, Washington, DC, Instituto Interamericano de Desarrollo Social (INDES)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [<https://publications.iadb.org/handle/11319/1182?locale-attribute=en>].
- Marco, Flavia (2012), “La utilización de las encuestas de uso del tiempo en las políticas públicas”, *Serie Mujer y Desarrollo* 119 (LC/L.3557), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5849/1/S1200884_es.pdf].
- Martínez Corona, Beatriz (2000), “Género, empoderamiento y sustentabilidad”, en *Poder, empoderamiento y sujetos sociales*, México DF, Grupo Interdisciplinario sobre Mujer Trabajo y Pobreza (GIMTRAP).
- Massey, Doreen y Alejandrina Catalano (1978), *Capital and land: Landownership by capital in Great Britain*. Londres, E. Arnold.
- Massolo, Alejandra (2006), “El desarrollo local en la perspectiva de género”, *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, vol. 3, N° 1, enero-junio, 2006, pp. 1-18 (Colegio de Postgraduados Texcoco, Estado de México, México) [<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=360533075001>].
- Máttar, Jorge (coord.) y Luis Mauricio Cuervo (2013), *Prospectiva y desarrollo. El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe al 2020* (LC/G.2579), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas.
- Matus, Carlos (1987), *Política, planificación y gobierno*, Caracas, Fundación Altadir. [Versión digitalizada en <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL001185.pdf>].
- ____ (1997a), *El líder sin Estado Mayor*, Caracas, Fundación Altadir.
- ____ (1997b), *Los tres cinturones de Gobierno. Gestión, organización y reforma*, Caracas, Fundación Altadir.
- ____ (1998), *Método PES*, Caracas, Fundación Altadir.
- Mokate, Karen Marie, (2002), *Convirtiendo el monstruo en aliado: La evaluación como herramienta de la gerencia social*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [<https://publications.iadb.org/handle/11319/1179?locale-attribute=es>].
- Molyneux, Maxine (1985), “Mobilization without emancipation? Women’s interest, state and revolution in Nicaragua”, *World Development*, vol. 9, N° 9-10, pp. 1019-37.
- Montaño, Sonia (2007), *Manual de Capacitación: Gobernabilidad democrática e Igualdad de Género en América Latina y el Caribe* (LC/L.2726). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2835/S2007608_es.pdf?sequence=1].
- Montaño, Sonia y Karina Batthyány (coords.), (2011), *Construyendo autonomía: Compromisos e indicadores de género* (LC/G.2511-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) / AECID (2011). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.9 • 2011-850 [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27866/1/S2012044_es.pdf].
- Moser, Caroline (1995), *Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*, Lima, Flora Tristán Ediciones.
- Naciones Unidas (1997), Consejo Económico y Social, periodo de sesiones sustantivo de 1997, Tema 4 (a) del programa provisional: Coordinación de las políticas y actividades de los organismos especializados y otros órganos del sistema de las Naciones Unidas relacionadas con los temas siguientes: Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas (E/1997/100), Ginebra, 30 de junio a 25 de julio).
- Naciones Unidas, Asamblea General (1994, 23 de febrero), “Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer”, Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993, Artículos 1 y 2 (A/RES/48/104) [<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1286>].
- Naciones Unidas, Asamblea General (1997, septiembre 18), *Informe del Consejo Económico y Social correspondiente al año 1997* (A/52/3), Capítulo IV) A: “Incorporación de la perspectiva de género en

- todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas” (en línea) [[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/52/3/REV.1\(SUPP\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/52/3/REV.1(SUPP))].
- ____ (2015, septiembre 18), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible* (A/70/L.1) (en línea) [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S].
- Naciones Unidas / CEPAL (s/f), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Autonomías [<http://oig.cepal.org/es/autonomias>].
- Novena Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe (Ciudad de México, 10 al 12 de Junio de 2004), *Consenso de México, D.F.* (en línea), Naciones Unidas / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [http://www.cepal.org/mujer/direccion/Consenso_Mx.pdf].
- Nussbaum, Marta C. (2012), *Crear capacidades*, Barcelona, Paidós.
- Octava Conferencia Regional sobre la Mujer (Lima, Perú, 8 al 10 de febrero del 2000), *Informe de la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/G.2087(CRM.8/6) (en línea), Naciones Unidas / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [<http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/4/5144/lcg2087e.pdf>].
- Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer (ahora parte de ONU Mujeres) (2001), “Important Concepts Underlying Gender Mainstreaming” [<http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/factsheet2.pdf>]
- OIG/CEPAL (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe/Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (2011, abril). *Boletín* n° 2: “Las mujeres cuidan y proveen”, [<http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/6/43266/P43266.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f-st.xsl&base=/mujer/tpl/blanco.xsl>].
- ____ (2015), *Nota para la Igualdad*, N° 16: “A 20 años de la Declaración y la Plataforma de Beijing” (marzo de 2015) (<http://oig.cepal.org/es/notas/nota-la-igualdad-ndeg-16-20-anos-la-declaracion-la-plataforma-accion-beijing>).
- ____ (2016), *Nota para la Igualdad*, N° 18: “Persiste la brecha salarial entre hombres y mujeres” (marzo 2016) [<http://oig.cepal.org/es/notas/nota-la-igualdad-ndeg-18-persiste-la-brecha-salarial-hombres-mujeres>].
- OIT (Organización Internacional del Trabajo), Oficina para la Igualdad de Género (2010), *Guía para la incorporación de la perspectiva de género en las estrategias de desarrollo económico local*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Oficina para la Igualdad de Género, Programa de Desarrollo Económico Local (DEL) [http://www.ilo.org/gender/Informationresources/WCMS_145711/lang-es/index.htm].
- ONU Mujeres, Centro de Capacitación (s/f), Glosario [<https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php>]
- ONU Mujeres (1995), *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Declaración política y documentos resultado de Beijing+5*. (En línea), United Nations, [http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf].
- ONU Mujeres, Centro de Capacitación (s/f), Gender Equality, UN Coherence and you / Glosario / Datos desagregados por sexo [<https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php>].
- Ortegón, Edgar, Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto (2005), “Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de programas y proyectos”, *serie Manuales*, N° 42 (LC/L.2350-P; LC/IP/L.259), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.89 [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf].
- Pacheco, Juan Francisco y Eduardo Contreras (2008), “Manual metodológico de evaluación multicriterio para programas y proyectos”, *serie Manuales*, N° 58 (LC/L.2957-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.71 [<http://www.cepal.org/es/publicaciones/35914-manual-metodologico-de-evaluacion-multicriteriopara-programas-y-proyectos>].
- Pérez Fragoso, Lucía (2015), “Quien cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la ciudad de México”, *serie Asuntos de Género*, N° 136 (LC/L.4211), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas [<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/40482>].
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [United Nations Development Program, UNDP] (2000), *Gender and Development Program. Learning and Information Pack*, Nueva York, UNDP.

- ____ (2006), *Guía para la transversalización de género en el PNUD Chile*, Santiago de Chile, PNUD [http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/genero/undp_cl_genero_guia_tg_2014.pdf].
- ____ (2011), *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender mainstreaming, ¿de qué estamos hablando?: marco conceptual* (en línea). Segunda edición revisada y actualizada elaborada por Evangelina García Prince (Panamá), Área de Género del Centro Regional para América Latina y el Caribe, PNUD/Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD) [http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/doc_732_Politicadeigualdad23junio08.pdf].
- ____ (2012), *Ruta de desarrollo de capacidades institucionales para el mainstreaming de género en las políticas públicas* (en línea), Área de Género del Centro Regional para América Latina y el Caribe, PNUD/Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD) [http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&task=view&id=905&pub_id=2142].
- PNUD/GTZ/FISFDL (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo/Cooperación Técnica Alemana/Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador) (2006), *Reflexiones. Desarrollo local con equidad de género*, San Salvador, El Salvador, PNUD/GTZ/FISDL.
- Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe (Montevideo, 12 a 15 de agosto de 2013), Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (en línea), Naciones Unidas / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (LC/L.3697) [http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-Consenso_Montevideo_PyD.pdf]
- Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rainero, Liliana y Marisol Dalmazzo (2011), *Una ciudad al alcance de las mujeres. Herramientas para incorporar el género en el ordenamiento territorial*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá (Secretaría de Planeación), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- Rainero, Liliana, Maite Rodigou y Soledad Pérez (2006), *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*, Córdoba, Red Mujer y Hábitat de América Latina, UNIFEM, AECI, CISCESA [http://www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/art_17.pdf].
- Rico, María Nieves (1993) “Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente”. Serie Mujer y Desarrollo, N° 13 (LC/L.767), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Social, Unidad Mujer y Desarrollo.
- ____ y Martine Dirven (2003). “Aproximaciones hacia un desarrollo rural territorial con enfoque de género”. Para presentación en el seminario *Género y enfoque territorial del desarrollo rural*, Natal, Río Grande do Norte, Brasil, 14 al 17 de julio 2003, Santiago de Chile, Unidad Mujer y Desarrollo y Unidad de Desarrollo Agrícola, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [<http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/4/12644/pobreza.pdf>].
- Riffo, Luis (2013), “50 del ILPES. Evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial”, *serie Desarrollo territorial*, N° 15 (LC/L.3593 - LC/IP/L.325), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Publicación de las Naciones Unidas [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7248/1/S1303593_es.pdf].
- RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural) (2013), *Enfoque territorial para el empoderamiento de las mujeres rurales en América Latina y el Caribe. Informe final – Consultoría* (en línea), RIMISP/Organización de las Naciones Unidas para las Mujeres (ONU-Mujeres)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO). Informe elaborado por Claudia Ranaboldo, Claudia Serrano y Gilles Cliche, de RIMISP [http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/Documento-general-enfoque-territoria-empoderamiento-mujeres.pdf].
- Román, Marta e Isabela Velázquez (2008), *Guía de urbanismo con perspectiva de género*, Murcia, Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia [[https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=7358&IDTIPO=246&RASTRO=c890\\$m23040](https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=7358&IDTIPO=246&RASTRO=c890$m23040)].
- Rozas Balbontín, Patricio y Liliana Salazar Arredondo (2015), *Violencia de género en el transporte público. Una regulación pendiente*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 172 (LC/L.4047), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38862/1/S1500626_es.pdf]
- Sánchez de Madariaga, Inés (2004), “Infraestructuras para la vida cotidiana y calidad de vida”, *Ciudades* (Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid), N° 8 [<http://uvadoc.uva.es/handle/10324/10265>].

- Sandoval, Carlos e Iván Silva (2012), “Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local”, *serie Manuales*, N° 76 (LC/L.3488), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Publicación de las Naciones Unidas [<http://www.cepal.org/es/publicaciones/5518-metodologia-laboracion-estrategias-desarrollo-local>].
- Sandoval, Carlos, Andrea Sanhueza y Alicia Williner (2015), “La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar”, *Manuales de la CEPAL* N° 01 (LC/L.4069/Rev.1 - LC/IP/L.342), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Publicación de las Naciones Unidas [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39055/4/S1501278_es.pdf].
- Sanín, Héctor. (1999), “Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación-Mesoevaluación)”, *serie Manuales*, N° 03 (LC/L.1242-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.25 [<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/6964/manual3.pdf>].
- Scuro Somma, Lucía (2011), *La carga global de trabajo como insumo para la elaboración de políticas públicas de equidad*. 9 Reunión Internacional. Políticas públicas, uso del tiempo y economía del cuidado: la importancia de las estadísticas nacionales, Santiago, Chile, 29 y 30 de agosto de 2011, [http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/4/44364/Presentacion_Lucia_Scuro_\[Compatibility_Mode\].pdf](http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/4/44364/Presentacion_Lucia_Scuro_[Compatibility_Mode].pdf)
- Segovia, Olga (2005), “Habitar en conjuntos de vivienda social: ¿cómo construir identidad, confianza y participación social?”, en *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Santiago, Ediciones SUR [<http://www.sitiosur.cl/r.php?id=81>].
- _____(ed.) (2007), *Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*, Santiago de Chile, Ediciones SUR [<http://www.sitiosur.cl/r.php?id=892>].
- _____(2009), “Convivencia en la diversidad: una mirada de género al espacio público”, *Mujeres en la ciudad*, Ana Falú (ed.), Santiago de Chile, Ediciones SUR.
- _____(2016), “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas: la comuna de Santiago de Chile”, *serie Asuntos de Género*, N° 132 (LC/L.4127), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39827/1/S1501271_es.pdf].
- Sen, Amartya (2000), *Desarrollo en libertad*, Buenos Aires, Planeta.
- Séptima Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 19 al 21 de noviembre de 1997), *Consenso de Santiago* (en línea), Naciones Unidas / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4967/ddr8e.pdf>]
- Stefanovic, Ana (2015), “Hacia la construcción de pactos para la autonomía económica de las mujeres. La experiencia de Costa Rica, El Salvador, Panamá y el Perú”, *serie Asuntos de Género*, N° 130 (LC/L.4109), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Stein, Ernesto y otros (coords.), (2006), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University/Planeta [<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=912428>].
- Tacoli, C. (2012), “Urbanization, gender and urban poverty: paid work and unpaid carework in the city”, *Urbanization and Emerging Population Issues Working Paper*, N° 7, Nueva York, International Institute for Environment and Development (IIED) / United Nations Population Fund (UNFPA) [<https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/UEPI%207%20Tacoli%20Mar%202012.pdf>]
- Tamayo, Giulia (2003), “Género y desarrollo en el marco de los derechos humanos”, *Género en la cooperación al desarrollo: una mirada a la desigualdad*, Giulia Tamayo y otros (eds.), Madrid, ACSUR-Las Segovias [http://www.mujeresenred.net/IMG/pdf/una_mirada_a_la_desigualdad.pdf].
- Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Brasilia, 13 a 16 de julio de 2010), *Consenso de Brasilia* (en línea), Naciones Unidas / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf].
- UNESCO (2003), UNESCO’s Gender Mainstreaming Implementation Framework (GMIF). Versión en español: Marco de aplicación de la estrategia de integración de la perspectiva de género en todas las actividades de la UNESCO, 2002-2007, París, UNESCO, Sección de la Mujer y la Igualdad entre los Sexos de la Oficina de Planificación Estratégica, 2003 [<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001318/131854s.pdf>]

- Urban, Anne-Marie, Rosa Bernal y M. Clotilde Charlot (2002), *Manual de capacitación: Enfoque de género en programas y proyectos de desarrollo*, Washington, DC, Unidad de la Mujeres en el Desarrollo (UMD), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=815020>].
- Vargas, Virginia (2007), *Espacio público, seguridad ciudadana y violencia de género Reflexiones a partir de un proceso de debate (2006-2007)*, Cuadernos de Diálogos (1), Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Brasil y Países del Cono Sur, Brasilia [<http://www.bdigital.unal.edu.co/48875/1/programaregional.pdf>].
- Red Mujer y Hábitat de América Latina (2008), *Caminando nuestros barrios. Construyendo ciudades sin violencia*, Programa “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todos”, (UNIFEM/AECID), Córdoba, Edición CISCESA/Red Mujer y Hábitat LAC [<http://controlatugobierno.com/node/103>].
- UNESCO (s/f), *GENIA Toolkit for Promoting Gender Equality in Education*, Bangkok, UNESCO [<http://www.unescobkk.org/education/gender/resources/genia-toolkit/>].
- UN Women, OSAGI [Office of the Special Adviser to the Secretary-General on Gender Issues and Advancement of Women] (s/f), *Gender Mainstreaming/Concepts and definitions* [<http://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm>].
- Volio, Roxana (2008), *Género y cultura en la planificación del desarrollo*, Las Palmas de Gran Canaria, Fundación Canaria para el Desarrollo Social (Fundescan) [<http://www.mujeresenred.net/spip.php?article1641>].
- Williner, Alicia (2012), “La generación de capacidades y su papel en el desarrollo de territorios en América Latina y el Caribe”, *serie Desarrollo territorial*, N° 14 (LC/L.3566/LC/IP/L.324), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Publicación de las Naciones Unidas [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7247/S2012106_es.pdf?sequence=1].
- Young, K. (1993). “Planning from a gender perspective: Making a world of difference”, en K. Young, *Planning Development with Women: Making a World of Difference*, London, Palgrave Macmillan.
- Zabala Gumucio, Guery (2015, nov. 16), “Planificación con perspectiva de género”, *DocFoc* [<http://www.docfoc.com/planificacion-con-perspectiva-de-genero/>].
- Zebadúa, Verónica y Mariana Pérez, con Ana Ogarrio (2002), *Género, pobreza y presupuestos: Conceptos iniciales y experiencias internacionales*, México DF, Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C./Instituto de Desarrollo Social (INDESOL) [http://www.presupuestoygenero.net/images/documentos_biblioteca/B1042ZebaduaMX.pdf].

Anexo 1

Glosario

Acceso y control de los recursos

En este concepto se pueden distinguir tres componentes: recursos, acceso y control. El primero, recursos, se refiere a los medios de que se dispone, incluidos los económicos (ingresos familiares) o de producción (tierra, equipos, herramientas, trabajo, crédito); políticos (capacidad de liderazgo, información y organización); y de tiempo. El acceso se refiere a la capacidad de utilizar y beneficiarse de recursos específicos (materiales, financieros, humanos, sociales, políticos, etc.), mientras que el control de los recursos también implica la capacidad de tomar decisiones acerca del uso de ese recurso. El acceso y el control de los recursos son elementos clave para el empoderamiento de las mujeres y, en consecuencia, para lograr la igualdad de género.

Fuente: ONU Mujeres, Centro de Capacitación (s/f).

Análisis de género

El análisis de género consiste en un examen crítico de la forma en que los roles, actividades, necesidades, oportunidades y derechos/prerrogativas afectan a hombres, mujeres, niñas y niños en ciertas situaciones o contextos. El análisis de género examina las relaciones entre mujeres y hombres y su acceso y control de los recursos, así como las limitaciones de unas con respecto de los otros. En todas las evaluaciones sectoriales o análisis situacionales se debe integrar un análisis de género, para asegurar que las intervenciones no exacerben las injusticias y desigualdades de género y que, cuando sea posible, se promueva mayor igualdad y justicia en las relaciones de género.

Fuente: ONU Mujeres, Centro de Capacitación (s/f).

Autonomía

CEPAL, en la publicación *¿Qué Estado para qué igualdad?*, señala que la autonomía de las mujeres en la vida privada y pública es fundamental para garantizar el ejercicio de sus derechos humanos. Desde esta perspectiva, los tres pilares de la igualdad de género y de una ciudadanía paritaria son la capacidad de generar ingresos propios y controlar los activos y recursos (autonomía económica), el control sobre el propio cuerpo (autonomía física) y la plena participación en las decisiones que afectan su vida y a su colectividad (autonomía en la toma de decisiones).

La autonomía significa para las mujeres contar con la capacidad y con condiciones concretas para tomar libremente las decisiones que afectan sus vidas. El logro de una mayor autonomía exige el cumplimiento de diversos requisitos; entre ellos, liberar a las mujeres de la responsabilidad exclusiva por las tareas reproductivas y de cuidado, lo que incluye el ejercicio de los derechos reproductivos; poner fin a la violencia de género y adoptar todas las medidas necesarias para que las mujeres participen en la toma de decisiones en igualdad de condiciones que los hombres.

Las autonomías interactúan formando un complejo engranaje, cuyos componentes no pueden ser interpretados ni abordados aisladamente. Las interrelaciones de las diferentes autonomías dan cuenta de la integralidad de los procesos de transformación requeridos para lograr la igualdad de género y la participación de las mujeres en el desarrollo sostenible.

Fuente: Naciones Unidas / CEPAL (s/f).

Capacidades

Es la posibilidad que una persona tiene de elegir para sí la vida que quiere vivir. Las capacidades se estructuran en torno a las libertades que las personas tienen para desarrollar proyectos de vida. Eso supone que el individuo debe contar con capacidades sustantivas para sentirse libre de elegir. Entre las capacidades sustantivas se cuentan: salud física; integridad física; sentidos, imaginación y pensamiento; emociones; razón, práctica; afiliación; relación con otras especies; juegos y control sobre el propio entorno (Sen. 2012)

Fuentes: Sen (2000); Nussbaum (2012).

Cuidado

El concepto de ‘cuidado’ se refiere al conjunto de actividades, ya sean remuneradas o no remuneradas, destinadas al bienestar de las personas. Es concebido bajo la forma de un apoyo multidimensional — material, económico, moral y emocional— a las personas dependientes, pero también a toda persona en tanto sujeto en situación de riesgo de pérdida de autonomía. En sus aspectos más físicos, el cuidado se aproxima a las funciones de cura y limpieza, o de evitar percances o enfermedades. Sin embargo, el cuidado tiene también componentes próximos a la gestión, a la representación familiar y a la comunicación, que son difíciles de deslindar conceptualmente y, más aún, de cuantificar. Hay cuatro grandes grupos de receptores de cuidado: a) los niños; b) los mayores de edad avanzada; c) los enfermos dependientes; y d) los adultos que podrían cuidarse por sí mismos pero por diversas razones no lo hacen.

Si bien el cuidado puede ser caritativo o remunerado y en el marco o no de la familia, históricamente se ha entendido como una actividad necesariamente femenina, generalmente no remunerada y sin reconocimiento ni valoración social, que responde a la lógica de la división sexual del trabajo en la que son las mujeres, principalmente, las que asumen las actividades relacionadas con el trabajo doméstico y la crianza de los hijos, relegando la participación femenina al espacio privado de la reproducción y la vida familiar

La noción de cuidado se ha vuelto clave para el análisis y la investigación con perspectiva de género. Desde la perspectiva normativa de la protección social propuesta por la CEPAL, el cuidado debe entenderse como un derecho asumido por la comunidad y prestado mediante servicios que maximicen la autonomía y el bienestar de las familias y los individuos, con directa competencia del Estado.

Fuentes: Durán (2011); Batthyány (2015).

Datos desagregados por sexo

Son datos a los que se aplica la clasificación cruzada por sexo, y así presentan información separada para hombres y mujeres, niños y niñas. Los datos desagregados por sexo reflejan los roles, situaciones reales, condiciones generales de hombres y mujeres, niñas y niños en cada aspecto de la sociedad; por ejemplo, tasa de alfabetización, nivel educativo, propiedad de negocios, empleo, diferencias salariales, dependientes, propiedad de la vivienda y la tierra, préstamos y créditos, deudas, etc. Cuando los datos no están desagregados por sexo se hace más difícil identificar las desigualdades reales y potenciales entre hombres y mujeres. Los datos desagregados por sexo son necesarios para un análisis de género eficaz.

Fuentes: ONU Mujeres, Centro de Capacitación (s/f); UNESCO (2003).

División sexual del trabajo

Es un concepto que se construye al constatar una distribución diferente de las actividades según el sexo de las personas. Esta distribución atribuye actividades y saberes a las personas en una sociedad que se entienden como trabajos pero lo hace en forma diferencial para hombres y mujeres. Constituye una categoría que permite analizar cómo una sociedad se organiza y organiza a sus miembros y qué tareas realizan cada uno y cada una de ellas para generar cierto producto, sea este material o inmaterial.

Para poder medir y contar con evidencia empírica sobre la DST, el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe propone entre sus indicadores el de carga global de trabajo. Para lo cual es necesario, modificar el concepto de trabajo a fin de incluir la noción de carga de trabajo total, esto es, la carga combinada de las demandas relacionadas con el trabajo remunerado y no

remunerado. Por lo tanto, la carga de trabajo total de una persona incluye el tiempo destinado al empleo (trabajo remunerado), así como el tiempo destinado a las tareas domésticas (en todas sus dimensiones), y al cuidado de niñas, de personas ancianas o enfermas.

Fuente: Scuro Somma (2011); Batthyány (2011); OIG/ CEPAL (2011, abril).

Empoderamiento de las mujeres

El empoderamiento de las mujeres y las niñas es una noción que apunta a su posibilidad de tener poder y control sobre sus propias vidas. Implica concienciación, desarrollo de autoestima, ampliación de sus opciones, mayor acceso y control de los recursos, y acciones orientadas a transformar las estructuras e instituciones que refuerzan y perpetúan la discriminación y la desigualdad de género. Los aportes para promover el empoderamiento de las mujeres deben facilitar que ellas puedan articular sus necesidades y prioridades y que tengan un rol más activo en la promoción de esos intereses y necesidades.

Fuentes: ONU Mujeres, Centro de Capacitación (s/f); Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer (2001); UNESCO (s/f).

Feminización de la pobreza

Diversos fenómenos afectan de manera diferente a hombres y mujeres, con múltiples resultados; entre ellos, que hay más mujeres pobres que hombres pobres; que la pobreza que afecta a las mujeres es más grave que la experimentada por los hombres; y que la pobreza femenina registra una tendencia más marcada al aumento, en gran parte debido a que cada vez hay más hogares con jefatura femenina. A este conjunto de fenómenos se lo llama “feminización de la pobreza”.

El concepto de feminización de la pobreza, surge al analizar el fenómeno de pobreza desde una perspectiva de género, reconociendo que su afectación ocurre de manera diferenciada para hombres y mujeres, y que son estas últimas quienes la experimentan de manera más aguda y en mayor proporción. Se reconoce que el género es un factor que incide en la pobreza y aumenta la vulnerabilidad de las mujeres a padecerla, como la edad, la etnia y la ubicación geográfica, entre otros.

Fuente: CEPAL (2004).

Género

El género se refiere a los roles, comportamientos, actividades y atributos que una sociedad determinada, en una época determinada, considera apropiados para hombres y mujeres. Además de los atributos sociales y las oportunidades asociadas con la condición de ser hombre y mujer, y las relaciones entre mujeres y hombres, y niñas y niños, el género también se refiere a las relaciones entre mujeres y a las relaciones entre hombres. Estos atributos, oportunidades y relaciones son construidos socialmente y aprendidos a través del proceso de socialización. Son específicos al contexto/época y son cambiantes.

En la mayoría de las sociedades hay diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres en cuanto a las responsabilidades asignadas, las actividades realizadas, el acceso y el control de los recursos, así como las oportunidades de adopción de decisiones. El género es parte de un contexto sociocultural más amplio, como lo son otros criterios importantes de análisis sociocultural, incluidos la clase, raza, nivel de pobreza, grupo étnico, orientación sexual, edad, etc.

Fuente: UN Women, (s/f).

Gobernabilidad

Es un proceso en el cual el gobierno o gestor controla un conjunto de variables que le permiten concretar los objetivos propuestos.

Gobernabilidad implica estabilidad de las instituciones democráticas a pesar de la incertidumbre en cuanto a los resultados del juego político, es decir, de las negociaciones y los acuerdos entre los actores políticos.

Fuente: “Notes on the Study of Re-Democratization”, *Latin American Program Working Paper*, N°-58, Wilson Center, Washington, DC, citado en Przeworski (1991), p. 14.

Igualdad de género

Se refiere a la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres y de las niñas y los niños. La igualdad no significa que las mujeres y los hombres serán iguales, sino que los derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres no dependerán de si nacieron con determinado sexo. La igualdad de género implica que los intereses, necesidades y prioridades de mujeres y hombres se toman en cuenta, reconociendo la diversidad de diferentes grupos de mujeres y hombres.

Fuentes: UN Women, (s/f); CEPAL (2010c); Montañó y Batthyány (2011).

Transversalización de la perspectiva de género

“La incorporación de la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene cualquier acción planeada tanto para hombres como para mujeres, lo cual incluye legislaciones y políticas o programas en todas las áreas y niveles. Es una estrategia para integrar los temas de interés y las experiencias de las mujeres y de los hombres como dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo, y evaluación de políticas y programas en las esferas políticas, económicas y sociales, con el objetivo de que hombres y mujeres se beneficien igualmente de éstos y que la desigualdad no sea perpetuada. La meta última es alcanzar la equidad de género” (Naciones Unidas, 1997).

Fuente: Naciones Unidas (1997), Consejo Económico y Social.

Presupuesto sensible al género

El presupuesto sensible al género o PSG es un método para determinar en qué medida los gastos gubernamentales se han desviado de la meta de igualdad de género o se han acercado a ella. Un presupuesto sensible al género no es un presupuesto separado para las mujeres, sino más bien una herramienta que analiza las asignaciones presupuestarias, el gasto público y la tributación desde una perspectiva de género. Posteriormente puede utilizarse para promover la reasignación de un ítem de la partida presupuestaria para atender mejor las prioridades de las mujeres así como las de los hombres, lo cual lo hace —como sugiere el nombre— sensible al género.

Sexo

El término sexo se refiere a unas diferencias biológicamente determinadas con carácter universal entre los hombres y las mujeres. Es decir, son las características físicas y biológicas que distinguen a hombres y mujeres.

El término género se refiere a diferencias sociales y relaciones aprendidas entre los hombres y las mujeres, cambiantes con el tiempo y que presentan una gran variabilidad entre las diversas culturas y aun dentro de una misma cultura. Estas diferencias y relaciones son una construcción social, y han sido aprendidas a través del proceso de socialización.

Fuente: CEPAL (2006).

Territorio

Es una construcción social, producto de un complejo y evolutivo sistema de interacciones sociales, que produce, reproduce y transforma lugares específicos y su vinculación o interacción con otros lugares

Su alusión original a la idea de superficie terrestre se conserva hoy en la geografía física, así como en las más contemporáneas vertientes de la ecología en donde se le asocia al concepto de *medio natural*. No obstante, en sus usos más contemporáneos predominan las tradiciones que lo entienden como un producto muy específico y singular de la interacción entre la sociedad y la naturaleza.

En las visiones paisajística y social, esa interacción resulta en la producción de *culturas regionales*, es decir de formas singulares de ver el mundo y de comportarse en sociedad, con expresiones concretas y específicas: paisajes, formas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales. En la visión espacial, a su vez, el producto más significativo y determinante de esa interacción son las redes e *infraestructuras* (comunicaciones, transporte, información) y los *flujos* e intercambios (de bienes y

servicios, personas, datos e informaciones) que ellas soportan. Finalmente, pero no menos importante, otras tradiciones (biología, geografía política) enfatizan en un tipo particular de interacción, en donde uno de los polos domina sobre el otro y genera una relación de *control y de poder*.

Fuente: Massey y Catalano (1978).

Trabajo no remunerado

El trabajo no remunerado de los hogares se refiere a las actividades domésticas y de cuidado que realizan los miembros del hogar para el bienestar y la reproducción de todos ellos. Según muestran los datos obtenidos por medio de las diversas encuestas de uso del tiempo que se han llevado a cabo en los países de América Latina y del mundo, este tipo de trabajo es realizado principalmente por las mujeres.

La división sexual del trabajo que hoy impera en las sociedades de la región se mantiene como factor estructural de las desigualdades e injusticias que afectan a las mujeres en diversos ámbitos. Por lo cual es necesario contar con instrumentos de medición que permitan observar la distribución de las tareas cotidianas necesarias para la vida en sociedad, tanto en el ámbito público como en el privado.

Visualizar el trabajo no remunerado mediante la asignación de tiempo, permite calcular la carga total de trabajo, concepto que integra tanto el trabajo no remunerado como remunerado”

Según la Campaña del Milenio de las Naciones Unidas para reducir la pobreza mundial a la mitad para el año 2015, la abrumante mayoría del trabajo que mantiene la vida diaria es realizado por las mujeres y, universalmente, a este trabajo se le adjudica una baja categoría y poca o ninguna remuneración. Una de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, así como mediante la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.

Fuente: CEPAL. (2016). *Clasificación de actividades de uso del tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL)*. [LC/W.679/Rev.1] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39624/4/S1600508_es.pdf].

Uso del tiempo

El uso del tiempo es una medida importante de las actividades de las mujeres y los hombres en sus diferentes roles. Las encuestas y los estudios sobre el uso del tiempo han proporcionado importante información sobre la forma en que las personas usan el tiempo aportando datos sobre el desigual reparto del trabajo total, tanto remunerado como no remunerado entre mujeres.

Las Encuestas de uso de tiempo (EUT), son un instrumento cuyo objetivo es medir y hacer visible el trabajo remunerado y no remunerado; suministrar insumos para valorizar el trabajo no remunerado y compilar las cuentas satélite de producción y consumo de los servicios no remunerados de los hogares.

Además del enfoque hacia el trabajo remunerado y no remunerado, las EUT aportan con información sobre las necesidades de la población, permitiendo su cuatificación, lo que puede ser usado en presupuestos públicos más eficientes y para fijar líneas de base en los procesos de evaluación de la eficiencia de las políticas públicas.

Los estudios de uso de tiempo han proporcionado basta información sobre el cómo hombres y mujeres utilizan su tiempo, evidenciando el reparto desigual del trabajo total, sea este remunerado o no, y han permitido valorizar económicamente el tiempo del trabajo no remunerado que aporta a las economías. Ésta información es fundamental a la hora de generar políticas públicas con enfoque de género, ya que es en el uso del tiempo donde las desigualdades se materializan y son éstas, al mismo tiempo, condicionante de otras situaciones de injusticia, puesto que en función de la disponibilidad de tiempo que también varían las oportunidades de participación laboral, política, comunitaria, entre otras.

Fuente: CEPAL (2014), “Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe Caminos recorridos y desafíos hacia el futuro”, *Serie Asuntos de Género 122*; CEPAL (2016), *Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL)*; Marco (2012).

Violencia contra las mujeres

Se entiende por violencia contra las mujeres todo acto de violencia que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada. La violencia contra la mujer se entenderá que abarca los siguientes actos, aunque sin limitarse a ellos:

- La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos el maltrato, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación en el matrimonio, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por la pareja, violencia no conyugal y la violencia relacionada con la explotación.
- La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en lugares públicos y en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada.
- La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, donde quiera que ocurra.

Fuente: Naciones Unidas, Asamblea General (1994).



C E P A L

Manuales de la CEPAL

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

4. Territorio e igualdad: planificación del desarrollo con perspectivas de género, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y División de Asuntos de Género (LC/L.4237; LC/IP/L.347), 2016.
3. Manual de formación regional para la implementación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativa a las mujeres, la paz y la seguridad, María Cristina Benavente, Marcela Donadio y Pamela Villalobos
2. Guía general para gestión de residuos sólidos domiciliarios, Estefani Rondón Toro, Marcel Szantó Narea, Juan Francisco Pacheco, Eduardo Contreras, Alejandro Gálvez, (LC/L.4198/LC/IP/L.343), 2016.
1. La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar, ILPES/CEPAL, (LC/L.4069/Rev.1, LC/IP/L.342), 2015.

