



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

PRIMER SEMINARIO DE CULTURA INSTITUCIONAL

“Políticas Públicas con Perspectiva de Género: contribución a su despeje doctrinario, conceptual y metodológico”

Evangelina García Prince¹

Me resulta sumamente satisfactorio, al tiempo que comprometedor, participar en este Primer Seminario de Cultura Institucional que convoca el Gobierno de la República de México, en oportunidad de la presentación del Programa Federal para impulsar cambios organizacionales que requieren los poderes públicos para contribuir al logro de la igualdad de las y los mexicanos. Esta invitación que agradezco altamente, es honrosa por las actuaciones que los gobiernos de este país han asumido como avances comprometidos con el tema de la igualdad. Basta recordar el reto que para México significó su liderazgo en la preparación y ejecución de la Primera Conferencia Mundial de la Mujer en 1975, que todas y todos conocemos, y otros episodios de la vida menuda de estos eventos que solo anecdóticamente llegan a conocerse, como el papel crucial que jugó la representación mexicana en la preparación de la Plataforma de Acción en Beijing cuando la discutíamos en su primera precaria versión, en trabajo extra de fin de semana, en la hospitalaria Embajada Mexicana en Viena en 1994. México fue así mismo sede de la Novena Conferencia Regional de la CEPAL sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que nos legó el importante “Consenso de México”, cuyas recomendaciones mayoritariamente aluden en forma explícita a las políticas públicas. En otra perspectivas México es, hoy por hoy, uno de

¹ Evangelina García Prince. Consultora Internacional en Género y Políticas de Igualdad. evangar@cantv.net

los países de la región donde, desde 1975, se puede hilvanar la historia de un conjunto de esfuerzos sostenidos por dar progresivamente respuestas a las situaciones de desigualdad y discriminación entre sus ciudadanas y ciudadanos.

Decía al principio que era para mí una ocasión comprometedor, porque quienes gentilmente me han hecho el honor de invitarme, me han fijado previamente una agenda de asuntos a desarrollar en estos minutos, sobre un tema complejo que está en el centro de los debates de los derechos de las mujeres y sobre el cual hay una producción cuantiosa, en permanente perfeccionamiento y ampliación. Se me ha pedido hablar sobre asuntos que pueden resultar elementales para la calificada audiencia: una ponencia sobre las políticas públicas en general y sobre las políticas con perspectiva de género, en particular, como introducción de esta reunión.

Políticas Públicas en los procesos estatales reciente de la región.

Comenzaré refiriéndome muy sintéticamente a las políticas públicas; y quiero señalar que me parece un acierto, de las y los organizadores, que traigan el asunto a la discusión, porque tengo algo más que una mera impresión, de que los Estados latinoamericanos han avanzado en la formulación y puesta en marcha de “políticas con perspectiva de género” -que yo prefiero llamar “políticas de igualdad de género”- antes de tener claramente definidos los procesos de formación, implementación y evaluación de las políticas públicas. En algunos casos pareciera que las y los responsables de las decisiones que tienen que ver con las políticas de igualdad de género hubiesen entrado en su producción sin tener claros los requisitos que podrían garantizar su factibilidad, su sostenibilidad y su eficiencia. Pero, como dicen en muchas partes, “mal de muchos, consuelo de pocos”; esto no sólo ocurre en nuestra región con las políticas de igualdad de género sino en general con las políticas públicas que corresponden a otros campos o necesidades.

En verdad, casi todas y todos quienes se ocupan del análisis de las políticas públicas en nuestra región y casi podría afirmarse que en Ibero América, coinciden en afirmar que la institucionalización de las políticas públicas como instrumentos indispensables

de la gobernación, es una tradición relativamente reciente, que aun está por consolidarse. Para la mayoría de los y las autoras la ampliación y expansión de las políticas públicas se asocia al desarrollo del llamado Estado del Bienestar o Welfare State, de mediados del siglo XX, aun cuando para otras y otros se asocia al llamado Estado Bismarckiano que dio origen al Estado Social de Derecho, cuando se inicia la extensión de la actividad del Estado hacia áreas donde carecía de competencias, como fue en un principio la seguridad social y por ello su análisis se asoció inicialmente a la Teoría del Estado.²

Como he dicho en otras oportunidades, en razón del seguimiento que a saltos he venido haciendo de las políticas de Igualdad en nuestros países, aun antes de que las políticas públicas estuviesen legitimadas como instrumentos reconocidos y aceptados en la acción de los poderes públicos, la tradición mantuvo a las mujeres y a sus necesidades, fuera de cualquier mención en los intereses y prioridades del sector público o apenas fueron mencionadas puntualmente en conexión con la maternidad biológica. Y hoy, pese a los esfuerzos de los Estados por entrar seriamente en el tema de las políticas públicas, pese a los esfuerzos que en materia de Reformas del Estado se dieron a partir de los años 80 y los que se intentan a partir de los finales de los años 90 y lo que va del siglo XXI, no podemos decir que nos hayamos puesto completamente al día en esta materia, cada vez más compleja y exigente conceptual, metodológica, técnica y políticamente. Por otra parte cuanto más recientes son los temas que ingresan en la universo multiforme de los asuntos que se reconocen que son o deben ser competencia del Estado, mas dificultades encuentra su institucionalización en las políticas públicas. Es el caso de los llamados sectores novedosos del desarrollo como los asuntos ambientales o culturales hace unos 30 años o más recientemente las dimensiones novedosas como las tecnologías informáticas, los derechos humanos o la igualdad de géneros.

² ZIMMERMAN, Héctor: *Reforma política: origen y actualidad d las políticas publicas*. <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=225>

Desde dónde se puede hablar de las políticas públicas.

A las políticas públicas, cualquiera que sea la materia de la que se traten, le acompañan varias interpretaciones ya que se trata de un término polisémico, de cuyas denotaciones más comúnmente empleadas hay dos significativas que son, a grandes rasgos las siguientes:

a). Por una parte, cuando hablamos de políticas públicas podemos estarnos refiriendo a un proceso que se gesta dentro del sistema político y del cual resultan entre otros productos, los instrumentos que conocemos más comúnmente como las políticas públicas. Se trata en esta perspectiva de considerar a la política en su dimensión de hecho sociopolítico e histórico. En ciertos casos algunas visiones reduccionistas del tema sólo entienden a la política pública como un producto del sistema político, mientras omiten la complejidad y dinámica del proceso en su conjunto, lo cual en mi criterio es indispensable para su cabal comprensión y gestión.

b) Pero, también podríamos hablar de políticas públicas para referirnos a una ciencia aplicada, que corresponde a una disciplina compleja, cuyo emblema teórico práctico distintivo es el “Análisis de Políticas” o “*Policy Analysis*” y cuyo origen está vinculado al surgimiento de la llamada “Ciencia Política” a partir de su temprana inclusión dentro del enfoque de la Teoría del Estado. Esta disciplina tiene por objeto estudiar y analizar la acción de las autoridades que gestionan lo acción del poder público. Este sentido necesariamente nos remite a considerar a la política pública como una categoría de análisis, enriquecida por el avance académico en torno al tema, caracterizado por diversos enfoques que no es posible mencionar en este breve ensayo.

Desde esta perspectiva general podemos reconocer algunos asuntos que tocan muy estrechamente con la situación de las políticas de igualdad en nuestra región. Por una parte, constituyen un tema novedoso como área de interés público; sin embargo, su desarrollo ha sido vertiginoso en los últimos 15 años y no siempre coherente y, en mi criterio, la reflexión e incluso las decisiones sobre las políticas públicas de

igualdad como problema específico, han estado relativamente separadas de las exigencias de su mejor sistematización en términos teórico, metodológicos y técnicos. Pero creo que estos no son rasgos exclusivos de América Latina y El Caribe, son internacionales.

La deseable interacción entre el proceso real de las políticas públicas y el desarrollo de la disciplina académica que reflexiona sobre ellas, no es común en nuestros países donde cronológicamente estuvimos relativamente rezagados, respecto del avance adquirido por esta disciplina especialmente en el mundo anglosajón, aun cuando hay que reconocer los avances que se han producido en las últimas tres décadas en la producción de conocimiento y en la institucionalización de la atención académica y administrativa al asunto. Las debilidades que comúnmente se anotan en el conocimiento sistemático y en la formulación y gerencia eficiente de las políticas públicas en nuestras realidades, han estado vinculadas a hechos como los siguientes:

a) Las exigencias de la función de gobernar, en la conducción de las realidades, sobre todo a partir de los años 60 en América Latina, con la onda de modernización impuesta por el modelo economicista fueron avasallantes y fueron previas o al menos simultaneas con la introducción de nuevas visiones respecto al funcionamiento del Estado y más concretamente, de la Administración. Fue la época de entrada de la planificación y quienes planificábamos por primera vez recibíamos capacitación por varios meses para definir lo que debía ser el curso de los acontecimientos en los períodos gubernamentales. Una época cuando no existían computadoras como las ágiles máquinas que llevamos hoy a todas partes; cuando las operaciones se estimaban cuantitativamente con una regla de cálculo de ingeniería hasta que llegaron las primeras máquinas calculadoras de uso personal que eran inmensas, lentas, ruidosas y nos parecían maravillosas. La intervención del poder público antecedió mucho al desarrollo de la disciplina de la ciencia política, que en muchos de nuestros países se desarrolló tardíamente, con énfasis y velocidades

distintas, hasta que comenzaron a aparecer Oficinas, Ministerios, Institutos de Planificación o de la Administración o de la Función Pública.

b) El desarrollo de la disciplina de las políticas públicas, del análisis de política ha estado bastante ligado a la suerte de los avances y retrocesos de la democracia; y la dinámica de este régimen político, no ha tenido la misma suerte en todas partes. Incluso se afirma que el desarrollo de las disciplinas aplicadas de la ciencia política, como las que se refieren a las políticas públicas y su análisis, florece principalmente en fases de desarrollo democrático e índices óptimos de gobernabilidad.

c) La cultura política que ha prevalecido en nuestras realidades nacionales se expresa también en debilidades institucionales históricas que aun no hemos corregido totalmente o que en algunos casos se han profundizado y que conforman una dimensión informal de las instituciones que afectan la calidad de los procesos democráticos vinculados con las políticas públicas, tal como afirma reconocidos especialistas como Joan Prats Catalá, Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, quien señala:

“... el caudillismo, el corporativismo, el mercantilismo, el patrimonialismo, la clientelización, el prebendalismo o hasta el populismo político no tienen nada de congénitamente latinoamericano; son simplemente la expresión de profundas debilidades de nuestra organización y acción colectiva, es decir, de nuestra institucionalidad.”³

Para algunos autores esto crea condiciones para el proceso de toma de decisiones en las políticas públicas que empañan el proceso, dando lugar a cierto “secretismo” que disimula o camufla intereses específicos de ciertos grupos.

d) Por otra parte, una espada de Damocles que aun parece gravitar defectivamente sobre las tradiciones del aparato público de la toma de decisiones ya había sido bien y acertadamente señalada por Oscar Oszlak, en los años 80, es la persistencia de la separación existente entre la política, la toma de decisiones, entre las o los *policy makers* o decisores y decisoras y la administración a cargo de implementar tales

³ Prats i Català, Joan: *Instituciones y desarrollo en América Latina ¿Un rol para la ética?*. Accesible en : <http://www.uoc.edu/web/esp/art/uoc/prats0502/prats0502.html>

decisiones. Este autor, pionero junto con Guillermo O'Donnell del desarrollo del análisis de políticas en nuestra región, había establecido en 1976,⁴ muy claramente que las políticas no se procesan en una burbuja, sino que obviamente responden a las características del Estado que las promueve y sanciona. Y pese al hecho de que para su época se decía que esta separación era cosa del pasado, que en el Estado moderno era una separación ficticia, Oszlak sostuvo que la separación se mantenía y que de alguna manera representaba un mecanismo para evadir responsabilidades en la presentación de cuentas tanto de quienes tomaban las decisiones como de quienes eran responsables de su implementación:

“Se trate de un espejismo institucional, de una mera distinción analítica, de una insuficiencia conceptual, de una cobertura instrumental o de un mecanismo de deslinde e imputación de responsabilidades, el hecho es que la dicotomía política-administración aún subsiste y goza de buena salud. En el fondo, aceptarla o no supone una actitud filosófica, un sistema de valores y creencias acerca de cómo pueden o deben interactuar individuos y organizaciones, lo cual implica a su vez una determinada concepción sobre el orden y el conflicto social, sobre el potencial de la razón y la fuerza de las pasiones, sobre la relación entre ciencia y política, entre verdad y poder.”⁵

Por nuestra parte anotamos que esta relación a veces interrumpida, a ratos controvertida, a veces armónica entre la política en la toma de decisiones y la implementación, es o puede ser fuente de los llamados conflictos de políticas, a los cuales no es posible referirnos en este marco. Sólo vale la pena sintetizar que las políticas públicas representan un área compleja y de creciente interés para la reflexión sistemática y el perfeccionamiento de las intervenciones de los poderes públicos y estas determinaciones están presentes en las políticas de igualdad que intentan nuestros países, en mayor o menor medida, de un caso a otro.

Políticas Públicas y Estado Democrático

El tema de las políticas públicas se ha legitimado y se ha convertido en un asunto recurrente e indispensable del diálogo político, en la medida en que el carácter interventor del Estado y su presencia en la vida pública se han incrementado y ha ido

⁴ Oszlak, O. y O'Donnell, G.: *Estado y Políticas Estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación*. Trabajo presentado en la reunión de 1976 de la Latin American Studies Association, en Atlanta, Georgia. USA. Mimeo

⁵ Oszlak, Oscar: *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*. Documento de Estudios CEDES Vol. 3 N° 2, Buenos Aires Accesible a través de Internet (Google) con sólo copiar el nombre del autor o el título de la obra.

forzando su transformación hacia un ente que tienda a ser más pluralista e incluyente. El auge de las políticas públicas ha estado igualmente influido por la existencia de un creciente aparato burocrático, por la Incorporación de los sectores laborales a la acción política, por el avance en los derechos sociales y por la tendencia de la sociedad a organizarse en múltiples grupos de interés que presionan con sus demandas. Todo esto en el marco ya anotado de los procesos más recientes vinculados con la modernización del Estado, especialmente con el desarrollo del “Estado del Bienestar”.

Políticas Públicas y democracia están articulados a través de una bisagra que es la ciudadanía. Los Estados democráticos no están integrados por siervos o siervas, sino por ciudadanos y ahora mas recientemente reconocidas, por ciudadanas. Y la ciudadanía, incluso desde la clásica acepción de Marshall,⁶ de mediados del siglo XX, sabemos que la ciudadanía supone no sólo compartir una misma cultura política, sino y, sobre todo ejercicio de derechos, asunto que es actualmente central en el diseño de las políticas públicas.

En este punto es donde las Políticas Públicas encuentran sentido y función en el mundo complejo que denominamos “la política”. Lamentablemente no tenemos tan clara distinción lingüística en español para diferenciar “las políticas” de “la política” como en inglés, lenguaje donde es visible la diferencia entre *policies* (las políticas) y *politics* (la política o los asuntos políticos).

La política o los asuntos de la política, están vinculados a la gestión de los asuntos públicos mediante la intermediación del poder o los poderes que son atribuibles a ese espacio de lo público. Es la lucha por el poder que se expresa en las fuerzas políticas, en las macroestructuras del Estado que concretan la institucionalidad gubernamental y legislativa y en las elecciones. Y las políticas públicas son instrumentos para efectuar esa gestión de lo público.

⁶ T H Marshall: *Ciudadanía y clase social*. Madrid, Alianza, 1992

Para quienes tienen el poder público, para quienes lo comparten y para quienes no lo poseen, el diálogo político y las transacciones políticas giran en torno a las políticas públicas ya sea para establecerlas o para bloquearlas, según sean los intereses divergentes o acuerdos de intereses entre unos y otros grupos que luchan por el poder público. Esto es patente y fácilmente identificable en el caso de las políticas de igualdad donde las pugnas sobre ciertos temas llegan a ser irreconciliables e incluso, como se declara en ciertas realidades “no negociables”.

Esta es una situación donde los parámetros del marco institucional se corresponden con la democracia, porque en los regímenes autoritarios, generalmente voluntaristas, personalistas, verticalistas, el diálogo de políticas no existe, y en el mejor de los casos es parodiado en el marco de una ficción del Estado de Derecho, como parece estar ocurriendo en algunos casos de “dictaduras constitucionales” que comienzan siendo “dictablandas” y progresan a “democraduras” que niegan cuestiones elementales del Estado de Derecho.⁷

Definiendo las políticas públicas en una visión amplia y comprensiva.

Nos ocuparía mucho tiempo referirnos explícitamente a las definiciones más comúnmente citadas por las y los especialistas, acerca de lo que debemos entender por política pública. Tampoco es el sentido de esta intervención, hacer un recorrido académico por toda la rica reflexión del tema. Digamos que las más señaladas definiciones que hemos considerado en trabajos anteriores⁸ coinciden en ciertos criterios como elementos centrales en la definición de las políticas públicas.⁹ Estos elementos centrales que nos permiten definir una política pública son:

⁷ Categorías analíticas desarrolladas en los años 80, por Guillermo O Donnell y Phillippe Schmitter, en su “Teoría de Transiciones” (“Transiciones desde un Gobierno Autoritario: Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas” Volumen Cuatro). En la Teoría de la Transición la “Democradura” es una democracia formal, un híbrido institucional que posee un nivel medio de “liberalización” es decir, derechos, protección y garantía contra arbitrariedades del Estado; y un nivel medio de “democratización” es decir ejercicio de la ciudadanía, manteniendo una alta concentración de poder y exclusión de otros actores en la toma de decisiones. En la dictablanda la liberalización llega a alcanzar un nivel alto y muy poca democratización.

⁸ García Prince, Evangelina: *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando?*. Ed: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Proyecto Regional de PNUD “América Latina Genera: Gestión del Conocimiento para la Equidad de Género en Latinoamérica y El Caribe”. San Salvador, 2008

⁹ Se han analizado definiciones de autores como: Dye Thomas: *Understading Public Policy*. Englewood Clifs, N. J. 1984; Hecló, H.: *Policy Analysis. British Journal of Political Science*, n12, 1972; HD Lasswell en LF Aguilar

1) Las políticas públicas son **productos del sistema político** y corresponde al Estado como actor predominante, aunque no exclusivo o único, otorgarles la condición de instrumento formal de la acción pública. Esto descarta la idea de políticas “informales”. Hay prácticas políticas informalizadas que pueden ser impuestas coactivamente, pero no en sistemas democráticos y en el Estado de Derecho.

2) La propuesta de política adquiere su carácter público porque, son autoridades públicas formales competentes, las que la invisten de legitimidad y orientan su institucionalidad, pese a que en su proceso puedan intervenir legítimamente actores no estatales. Por su fuente de autoridad, la política es pública y vinculante para quienes entran en sus mandatos como responsables o como beneficiarios o beneficiarias.

3 Toda política contiene **una o varias decisiones** que secuencial y articuladamente se refieren a fines o propósitos y los medios para alcanzarlos, que han resultado de la influencia, participación de las y los actores estatales y no estatales, quienes por diversos mecanismos o procesos intervienen en la definición de la agenda pública sistémica o de la agenda política estatal o gubernamental.

4 Estas decisiones dan forma o configuran un **curso de acción**, una vía, una hoja de ruta que debe orientar la ejecución de la política y que es instrumento referencial para su evaluación posterior y que puede expresar hacer o no hacer.

5 El curso de acción que esta presente en el **contenido** explícito de las políticas puede comúnmente, asumir las siguientes **formas de expresión del:** a) **Principios, elementos doctrinarios y/o valorativos** que para las y los actores es necesario enunciar para dar determinado sentido, un oriente ideológico que a la política o a sus contenidos específicos. b) **Normas o cláusulas normativas** que son mandatos que

Villanueva: *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Angel Porrua Editor. México 1996; Mc Rae, Duncan and Wilde, James: *Policy Analysis for Public Decisions*. University of North Carolina at Chapel Hill. Sf; Thoenig Jean, Claude, "Política Pública y acción Pública", en Revista Gestión y Política Pública", Volumen VI, número 1, primer semestre de 1997. México; Molina, C.G.: *Modelo de protección para pobres*. Boletín-INDES #2, Agosto 01, 2005. <http://indes.iadb.org/boletin.asp?idBol=2&print=1#>; Araque C., José: *Gobernabilidad de la democracia*. Reflexión Política. AÑO 6, N° 12, diciembre 2004. IEP-UNAB. Colombia; Alcántara, Manuel: *Gobernabilidad, crisis y cambio*. FCE. México. 1995

deben ser considerados y cumplidos en el proceso de implementación y ejecución de la política. c) **Objetivos y propósitos** formulados en forma objetivada.

“Casi todo el contenido concreto de las políticas propone un estado o situación a lograr con la aplicación de la política y aquello que se quiere lograr puede suponer cumplir con ciertas pautas, para alcanzar los objetivos dentro de un marco o idea general que supone el o los principios que animan o soportan la política. Estos principios no siempre son explícitos en términos declarativos pero pueden ser inducidos del contexto general.”¹⁰



6 Las políticas pueden expresarse formalmente, en forma singular o combinada, en **diversos tipos de instrumentos de formulación**, (las leyes y sus reglamentos, los Decretos Magnos o Decretos Presidenciales o de las o los altos ejecutivos del gobierno en sus cargos, declaraciones formales específicas de política, hasta los instrumentos de carácter administrativo y técnico, como planes, presupuestos, normativas especiales, proyectos aprobados).

7 Las **políticas siempre son explícitas**, es decir, se expresan en un instrumento que recoge su contenido y que es un **instrumento público**. Cuando se habla en erróneamente, en nuestro criterio, de políticas “implícitas” a lo que se alude es al las “prácticas políticas no formalizadas” que carecen de legitimidad. Por ser explícitas, las políticas están recogidas en documentos formales que están respaldados por la autoridad de algún ente del gobierno u otro poder público.

¹⁰ García Prince, Evangelina, obra citada

8 La función básica de las políticas es dar respuestas a problemas o situaciones y servir como instrumentos que fijan el rumbo de la acción pública frente a las demandas y necesidades ciudadanas. Sin embargo instrumentalmente la función es **orientar** el comportamiento de un determinado sector del desarrollo y de la vida ciudadana.

Representan y contienen:

- a) los **principios, normas y objetivos** (o propuestas objetivadas).
- b) que expresan una decisión o conjunto de ellas emanadas del régimen político.
- c) que señalan un curso de acción respecto al problema o tema, sobre comportamientos de acción o no-acción frente al mismo.
- d) Son formulados/as explícitamente y sancionados por el Estado.
- e) para orientar el comportamiento de un determinado sector del desarrollo y de la vida ciudadana.

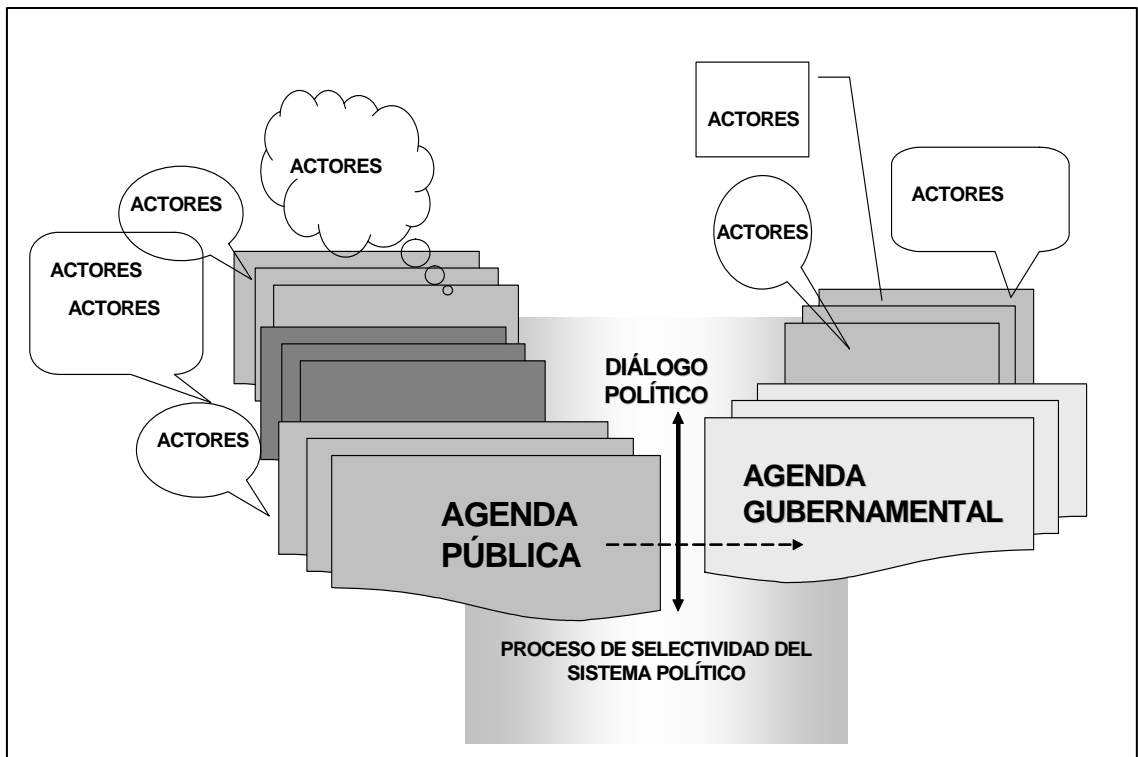
Evangelina García Prince 2008

Fuentes y Actores de las Políticas Públicas.

En términos muy amplios, podemos decir que, tradicionalmente, al considerar las fuentes primarias de las políticas públicas se señalan principalmente tres, generales y complejas: a) las demandas de la población; b) El conocimiento e investigación de las necesidades de la población; y c) las “razones de Estado”. Sin embargo, ese triángulo se ha ampliado considerablemente en el presente, en la medida que ciertas nociones básicas vinculadas con la democracia van tomando forma concreta en el ejercicio de la ciudadanía y en el perfeccionamiento de la institucionalidad y las maneras en las cuales opera y se empleo del poder público.

Esta ampliación de las fuentes se ha reflejado en las numerosas vertientes que actualmente alimentan la conformación de la **agenda pública** de carácter general o sistémico y de la **agenda política** que contiene las decisiones formales del Estado o del gobierno y tiene que ver, igualmente con la diversidad de las y los actores que

caben en la democracia y que representan ejes fundamentales en la gobernabilidad democrática. Las agendas representan los ámbitos donde se expresan las necesidades o problemas que, gracias a la carga política que han recibido por la acción de los actores interesados, llegan a convertirse en asuntos públicos. Mientras los problemas o situaciones no reciben carga política que los legitime como asuntos de interés colectivo no son asuntos de la agenda pública. Esto significa que mientras se mantienen como asuntos que afectan sólo lo que se considera privado, que no afecta lo colectivo, mientras no pasan a ser públicos, es decir visibilizados en algún consenso, no pasan a esa agenda pública porque es su carácter público lo que los convierte en potenciales *issues* políticos. Un caso muy claro en este sentido, respecto a las agendas de las políticas de igualdad es el de la violencia de género, la violencia doméstica, por ejemplo, hasta hace pocos años un asunto que no correspondía al Estado o no exigía intervenciones del gobierno y que gracias a las demandas, acciones y presiones de las mujeres organizadas, pasó a ser parte de ambas agendas.



Los asuntos de la agenda pública pasan a la agenda política en el diálogo de políticas entre las y los actores estatales y no estatales interesados. El proceso de formación de las políticas públicas es un proceso caracterizado por relaciones de poder entre las y los actores. En el proceso hay intercambio, diálogo en el que se hacen presentes ciertos criterios, algunos mas permanentes y otros coyunturales que definen la selectividad de los asuntos públicos que pasarán de la agenda pública hacia la agenda política del gobierno u otros poderes. Por supuesto que los criterios que determinan que ciertos *issues* públicos pasen de la agenda pública a la agenda política gubernamental están mediados por las relaciones de poder, pese a la existencia de referencias normativas, o tradiciones o incluso de las propias necesidades y problemas objetivos. Los criterios de selectividad son mas democráticos y visibles cuanto mayor es la calidad de la democracia y del diálogo democrático; son más arbitrarios cuanto más autoritario es el sistema y más débil es la institucionalidad en la toma de decisiones de las políticas públicas. Se trata del intercambio entre los actores que pujan o presionan por que sus asuntos alcances respuestas y los actores que desde el Estado, desde el gobierno tienen las capacidades para dar atención o negarla o dosificarla. La agenda política no necesariamente obedece a un consenso de toda la comunidad política.

En la variedad de actores que poseen capacidad o potencial para intervenir en las políticas públicas hay algunos fundamentales para la gobernabilidad democrática: El Estado, la comunidad política, la comunidad productiva privada y la sociedad civil. En las intersecciones de estos cuatro actores fundamentales aparece otra variedad, entre los cuales a manera de ejemplo mencionamos los sindicatos y las universidades.

En la voz, incidencia o intervención de estos actores se conjugan fuerzas del Estado o la sociedad, expresiones de clases, criterios tecnocráticos, criterios ideológicos o doctrinarios de sectores bien definidos, burocracia, partidos, grupos de interés, en general los llamados *stakeholders*. La complejidad de las y los actores está influida por: a) la pluralidad política que tiende a ser creciente en los regímenes

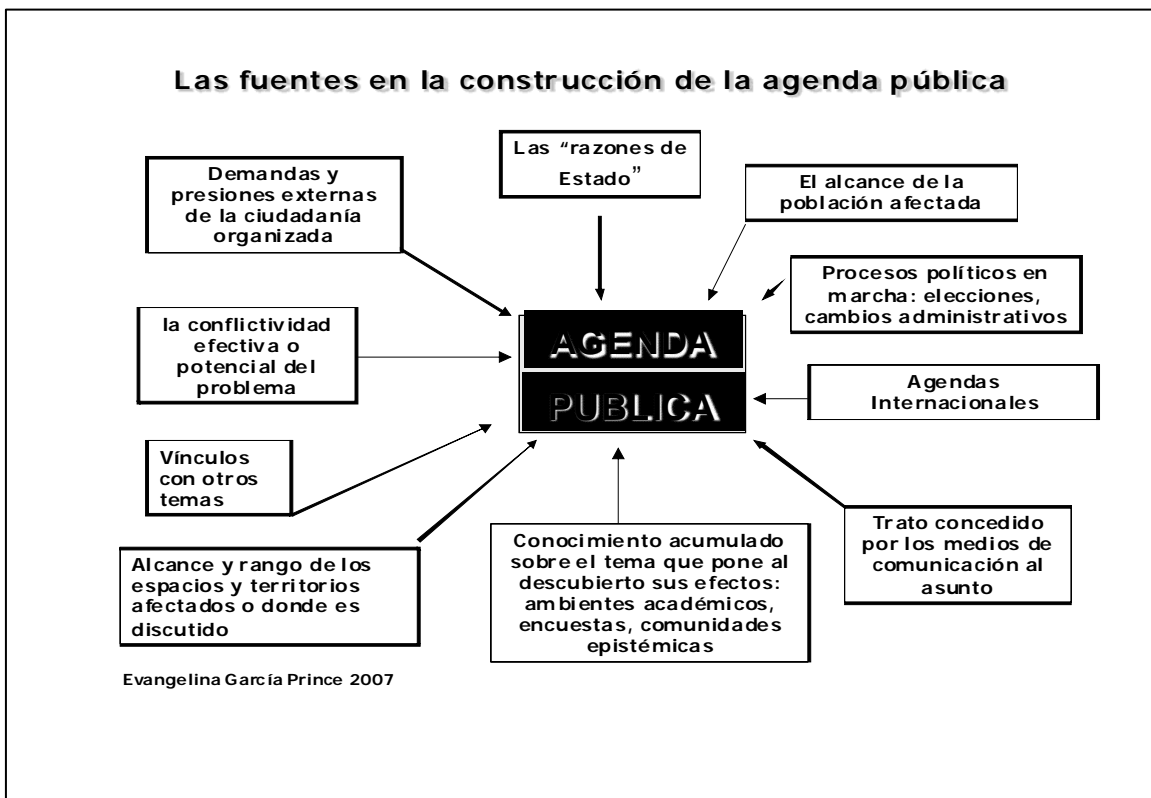
democráticos, b) la práctica creciente de la ciudadanía activa y organizada que plantea cada vez más claras exigencias; c) el crecimiento de la reflexión calificada sobre áreas de problemas de la sociedad; d) la mayor legitimidad que cobra en si misma la tarea de gobernar por políticas y no por decisiones autoritarias; en fin, e) por la dinámica de los escenarios en los cuales se procesan los intereses e iniciativas dirigidas a lograr la política pública.



En el caso de las políticas de igualdad la complejidad de las y los actores estaría representada por los avances que han logrado en calidad y cantidad las organizaciones sociales no gubernamentales comprometidas con los derechos de las mujeres; la creciente calificación y cantidad de la reflexión académica sobre los asuntos de la discriminación y de la igualdad entre hombres y mujeres; el avance internacional del feminismo que se concreta en tendencia organizadas de alcance nacional; las organizaciones que se oponen al avance de algunos derechos planteados por el movimiento feminista; los partidos políticos que desarrollan interés y organización interna sistemática sobre el tema; y, finalmente, los organismos estatales a cargo de la protección de los derechos de las mujeres y los foros,

bancadas, comisiones o *caucus*, parlamentarios que luchan por avanzar en las legislaciones que implican mandatos de igualdad, entre otros actores a cuyas condiciones de eficiencia e influencia no nos vamos a referir ahora. Según manifiesten en los escenarios del diálogo fortalezas o debilidades, las y los actores que intervienen en el diálogo político, pueden desarrollar diversas estrategias para lograr que sus asuntos entren en la agenda

Hoy por hoy la construcción de las agendas públicas combina no solo la acción de las y los actores que directamente poseen intereses en el tema, sino que hay otros factores eficientes como: la gravedad de una situación, las presiones de los organismos internacionales para que el estado cumpla con un compromiso. Por ejemplo en el caso de la agenda de las políticas de igualdad, las observaciones que hace el Comité de seguimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación sobre la mujer, CEDAW, a los Informes periódicos de los Estados que son Parte de la Convención puede hacer que alguna de las recomendaciones salte a la agenda pública o el gobierno por si mismo decida incorporarlo a la agenda política.



Otros factores pueden ser los medios de comunicación que son los instrumentos mas eficiente para la creación de matrices de opinión; la existencia de *think tanks* autónomos o de comunidades epistémicas, creadas intencionalmente y sostenidas para producir conocimiento sobre los problemas, cuyos criterios alcanzan gran prestigio y credibilidad, pueden con sus trabajos poner en la agenda un problema del cual no había plena conciencia social.

No puedo finalizar esta parte sin anotar que en materia de las agendas que tienen que ver con el combate a la discriminación y por la igualdad de género, todavía nos hace falta desarrollar visiones más estratégicas, que nos permitan determinar las diferencias entre los asuntos que exigen políticas coyunturales o estructurales, que a menudo aparecen mezcladas y dificultan el cumplimiento de las agendas. Pero este es un tema extenso en el que no me puedo detener ahora.

Algunas palabras sobre las tipologías de las políticas públicas

De entre todas las tipologías que han abierto una mayor comprensión del tema y que son variadas, hay una a la que en este trabajo quiero dedicar especial atención por sus claras implicaciones en el destino y alcance de las decisiones que ellas contienen. Me refiero a la diferencia entre Políticas de Estado y Políticas Gubernamentales. Aun cuando en los años 70 del siglo XX Oszlak y O'Donnell preferían hablar de políticas de Estado como una denominación general en oposición al término "política pública", este último terminó por imponerse. Y, a medida que la acción de los poderes públicos fue un objeto de mayor atención analítica, se ha hecho mas clara la necesidad de distinguir las políticas que trascienden a los gobiernos y que serían las políticas de Estado, de aquellas que solamente representan la intencionalidad de un gobierno.

Las políticas de Estado son los mandatos, (principios, objetivos, normativas) que expresan el curso de acción del Estado frente a una situación o problema, que se expresan en instrumentos como las leyes y otros de tipo formal que son vinculantes para todos los gobiernos y traspasan su temporalidad. En el caso de las políticas

gubernamentales hay que tener presente que algunas de las decisiones gubernamentales se orientan a dar respuesta a las exigencias de las leyes y otras políticas de Estado; estas son políticas gubernamentales que tienen el propósito administrativo de consolidar la política estatal. En estas políticas, los instrumentos de la acción gubernamental introducen los criterios gubernamentales en la interpretación de la ley que las sustenta, sobre todo cuando la ley no es suficientemente clara en sus planteamientos. Por lo cual es claro que las leyes, como instrumentos que representan consensos de mayor alcance político deben ser suficientemente claras y explícitas para que lo que proponen se cumpla sin distorsiones en la acción gubernamental. Las otras políticas gubernamentales que pueden no estar afirmadas en una ley u otro instrumento superior de política estatal, pueden ser, como el mismo gobierno, perecederas, es decir, pueden terminar con el fin del período del gobierno de turno.

Algunas exigencias de los procedimientos de formulación y análisis de políticas públicas.

Muchas son las experiencias en la evaluación de las políticas públicas durante largo tiempo, que nos permiten destacar la importancia de formular políticas de estatales y gubernamentales de manera eficiente, no sólo pensando en los objetivos que quisiésemos alcanzar, sino en las circunstancias reales que rodean su aplicación. Sólo por mencionar algunas de las dimensiones a cuidar en la formulación y puesta en marcha de las políticas señalaré:

a) La necesidad de considerar la articulación horizontal y vertical de las políticas para crear eficiencia y evitar conflictos de políticas y entre actores responsables, es decir vigilar su **coordinación** (horizontal) y su **coherencia** (vertical).

b) Otro aspecto a considerar de la mayor importancia es la **factibilidad**; esto nos impone evaluar las diversas factibilidades para que el diseño sea realmente orientador y poder cumplir y anticipar las disposiciones que exige su implementación;

para impedir que se evaporen, como dicen nuestras amigas planificadoras en Holanda; es decir para que no queden como piezas a archivar por su inaplicabilidad.

c) Lo anterior exige que, hoy más que nunca, que las políticas sean diseñadas con un **enfoque estratégico**, especialmente las políticas gubernamentales, por la inestabilidad de los escenarios socio políticos, económicos y culturales que vive el mundo en este cambio de época. Esto es imperativo en el caso de las políticas de Igualdad. Pero quiero advertir que esta exigencia no es solamente formal. Conozco, casos de políticas públicas de igualdad, nacionales y locales, planes que se identifican como instrumentos diseñados estratégicamente y que de tal condición solo presentan ciertas denominaciones analíticas y propositivas: por ejemplo, hablan de estrategias, objetivos estratégicos, etc., que no lo son auténticamente; planes de igualdad que presentan “estrategias” que no han salido de ningún diagnóstico estratégico, sino que son montadas sobre diagnósticos normativos y cuyas estrategias, en muchos casos, son tomadas de las agendas sustantivas de problemas o asuntos que se han ido construyendo en los debates internacionales, regionales o nacionales, como de obligada mención en toda propuesta de igualdad, calcular su real factibilidad en los términos que la estrategia exige.

d) Por no abundar demasiado en estos aspectos que son numerosos, me voy a referir finalmente, por ahora, a la necesidad de no perder de vista las maneras como se concreta la función orientadora de las políticas públicas en la gestión de su implementación. Una de estas formas que me preocupa como planificadora que he sido desde hace varias décadas y muy especialmente en las leyes como políticas de Estado, es que los textos de las leyes que contienen los hitos fundamentales de los mandatos a menudo se expresan en forma muy general, indefinida, a veces confusa y hasta contradictoria dentro de una misma ley o entre leyes conexas con la misma área problemática. Me explico sintéticamente a través del gráfico siguiente:



Lo que quiero señalar es que las políticas contienen principios y contienen conceptos y contienen objetivos y si estos no son claros y no están bien y explícitamente definidos, su interpretación puede ser errática y toca a las y los planificadores darle un determinado sentido o se deja al arbitrio del funcionariado que ejecuta. Los planes expresan la racionalización de los conceptos y objetivos contenidos en las políticas que les preceden y tal como se formulan, aparte de los objetivos, contienen explícita o implícitamente una estrategia que generalmente refleja la ideología de quienes le dan sanción formal al plan. De aquí que la elaboración de las leyes como políticas de Estado deba contar con apoyos expertos suficientes y concientes de la necesaria articulación que a la larga se dará de alguna manera entre la política y la administración para que la ley, la política de Estado se cumpla cabalmente.

Este es un aspecto crucial en las políticas de igualdad en nuestra región e inclusive en Iberoamérica. Algunas leyes de igualdad o cuyo propósito se vincula a lograrla, presentan diversos tipos de debilidades que crean barreras al logro de los objetivos. Sólo por mencionar un detalle de lo que he anotado en los diagnósticos que me ha tocado elaborar sobre el tema, simplemente digamos que en muchas leyes y otras políticas no está claro que es lo que se entiende por igualdad y equidad. Personalmente me parece patético el panorama de encontrar discursos encontrados respecto a conceptos como igualdad y equidad aun en organismos internacionales y

regionales. Es más, es posible que esto ocurra dentro de una misma Ley o entre leyes sectoriales diversas de un mismo Estado. Incluso los niveles de confusión en algunos casos llegan a interpretar la igualdad como equivalente sólo a igualdad de oportunidades y hay quienes las emplean como sinónimos. Algo semejante ocurre con igualdad y equidad. Por no referirme a sexo y género, que representa un tema más crítico.

En otro trabajo anterior de mi autoría que he citado previamente, desarrollo una discusión más amplia sobre estos conceptos o principios fundamentales, que no puedo referir en esta ponencia y sin cuya claridad en los textos de las políticas, se pueden estrellar las mejores intenciones de un gobierno o un parlamento. Sin embargo me permito insertar al final como un anexo el gráfico que sintetiza los criterios desarrollados por mi en ese trabajo sobre el Principio de igualdad.

Desde hace tiempo el Comité CEDAW ha venido creando elementos conceptuales para la interpretación de la Convención, que son una de las referencias más significativas para asumir el significado diferente y no intercambiable de los principios de igualdad y equidad, cuando son parte del contexto constitucional o su sentido como concepto relacional,¹¹ que involucra derechos, en las leyes y otros instrumentos de política pública. Por no herir susceptibilidades, me voy a referir, a manera de ejemplo, a las contundentes observaciones que en 2006, el Comité hizo al gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, mi país, a propósito del examen de los informes periódicos cuarto, quinto y sexto combinados, presentados por el gobierno venezolano para dar cuenta de lo hecho en cumplimiento del compromiso CEDAW. En sus recomendaciones el Comité se dirige al gobierno y señala textualmente en los párrafos 21 y 22 del documento oficial respectivo:¹²

“21. El Comité observa con preocupación que, si bien la Convención se refiere al concepto de igualdad, en los planes y programas del Estado Parte los términos “igualdad” y “equidad” se utilizan de tal manera que se pueden interpretar como sinónimos.”

¹¹ Gerhard, Ute: Debating Women's Equality: Toward a Feminist Theory of Law from a European Perspective. Rutgers University Press, 2001

¹² CEDAW/C/VEN/CO/6. Distr. General, 31 de enero de 2006, Español

“22. El Comité insta al Estado Parte a que tome nota de que, puesto que los términos “equidad” e “igualdad” no son sinónimos ni intercambiables, al emplearse deben distinguirse claramente para no confundir los conceptos. La Convención tiene por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar la igualdad de jure y de facto entre mujeres y hombres. Por consiguiente, el Comité recomienda que el Estado Parte amplíe el diálogo entre las entidades públicas, las instituciones académicas y la sociedad civil a fin de aclarar la definición de igualdad de conformidad con lo dispuesto en la Convención.” (Subrayado nuestro. Negritas del documento original).

A estas confusiones en la terminología que hoy por hoy se hace indispensable en las políticas de igualdad, habría que sumar otros hechos, como el de que las políticas públicas en determinados casos institucionalizan determinadas identidades de determinados actores al incorporarlas en sus textos. En ciertos instrumentos las definiciones que contiene la política se enfrentan a las representaciones sobre los hechos que flotan en la cultura general o en la cultura política en particular. Estas identidades pueden incluso ser el reflejo de las narrativas que sobre ciertos grupos humanos difunden los medios de comunicación o el discurso informal, tal como señala Sanford Schram,¹³ quien al examinar el discurso de las políticas públicas desde una perspectiva de los métodos posmodernos de análisis, no toma la identidad social como un dato prefigurado, sino como resultado de la narrativa, los textos y discursos difundidos a través de los medios de comunicación que son considerados en las políticas públicas. Este análisis explora contenidos de las políticas públicas que consolidan determinadas imágenes sociales que influye en las decisiones sobre la asignación de recursos. Sostiene por ejemplo que este es el caso de las familias pobres monoparentales encabezadas por mujeres que, en las políticas que ciertos Estados desarrollan para promover las familias biparentales, generan cierta identidad cultural negativa para las mujeres solas.

En razón de lo anterior resulta de la mayor importancia que en la formulación de las políticas públicas de igualdad se esté atenta o atento al sentido de las identidades y definiciones, por las cargas semánticas e ideológicas que ellas pueden contener. No

¹³ Schram, Sanford F.: *Postmodern policy analysis : discourse and identity in welfare policy* . En Policy Sciences. - Dordrecht. - Vol. 26 No. 3 : Kluwer Academic Publishers, (1993)

exagero al recomendar en mis cursos y talleres a las personas interesadas y vinculadas al tema, la conciencia clara que hay que tener cuando se redacta el texto de una política, sea una ley o un plan, cada palabra puede representar y a menudo lo hace, una promesa de realización y a veces se prometen asuntos inviables. No se puede confundir el discurso político que encierra el texto jurídico o planificador, con el discurso político operante que recogen los medios cotidianamente. Por señalar algunos ejemplos sobre el cuidado que hay que tener en el análisis de la política, puedo decir que son varios los proyectos de leyes de igualdad que he leído donde, por ejemplo, de plano no se menciona o se menciona muy insuficientemente, el escenario doméstico de la discriminación, quedando para los esfuerzos de igualdad solo las esferas que corresponden a lo público tal como lo entiende el patriarcado. A veces se olvida la gran lección de Kate Millet sobre el carácter político de lo personal. Otro ejemplo es el impacto que tiene la expresión “grupos o sectores vulnerables” en lugar de por ejemplo hablar de sectores que acusan múltiples y agudas discriminaciones. Los sesgos androcéntricos se filtran insidiosamente en las leyes mejor pensadas y discutidas por lo que es menester estar atentas al discurso de las políticas de igualdad.

Políticas de Igualdad y mainstreaming de género

He pasado por alto la posibilidad de plantear el problema que en mi criterio encierra hablar de políticas de género en lugar de políticas de igualdad, porque se trata de un tema extenso en el que todavía como en casi todo este campo de conocimiento, no hay acuerdos finales. Este es un área de conocimiento en formación donde los avances se están produciendo muy vertiginosamente y donde una cantidad apreciable de nuevas conceptualizaciones afloran sorpresivamente para arrojar luces o sombras sobre áreas de trabajo en el proceso de lograr la igualdad de género. Incluso la denominación de las políticas ha sido influida por estas transformaciones en la producción reflexiva.

Bien conocida es la evolución de los esfuerzos públicos en materia de combate a la discriminación de género y logro de la igualdad y la equidad. Pero fue principalmente desde mediados de los años 80 y muy fuertemente en los años 90, cuando la terminología vinculada a la Teoría de Género se vinculó explícitamente a las políticas por el impacto efectivo que ha tenido el enfoque de género en la visibilización, interpretación y crítica política de las desigualdades de mujeres y hombres, así como de las propuestas de políticas para su superación. El enfoque de género es quizás la dimensión mas significativa que exigen las políticas de igualdad hasta el punto de fundamentar doctrinaria y conceptualmente la estrategia que hasta el momento se tiene como la más apta para el diseño y ejecución de las acciones públicas que buscan el logro de la igualdad de género. Me refiero al **gender mainstreaming o género en el mainstream o mainstreaming de género.**

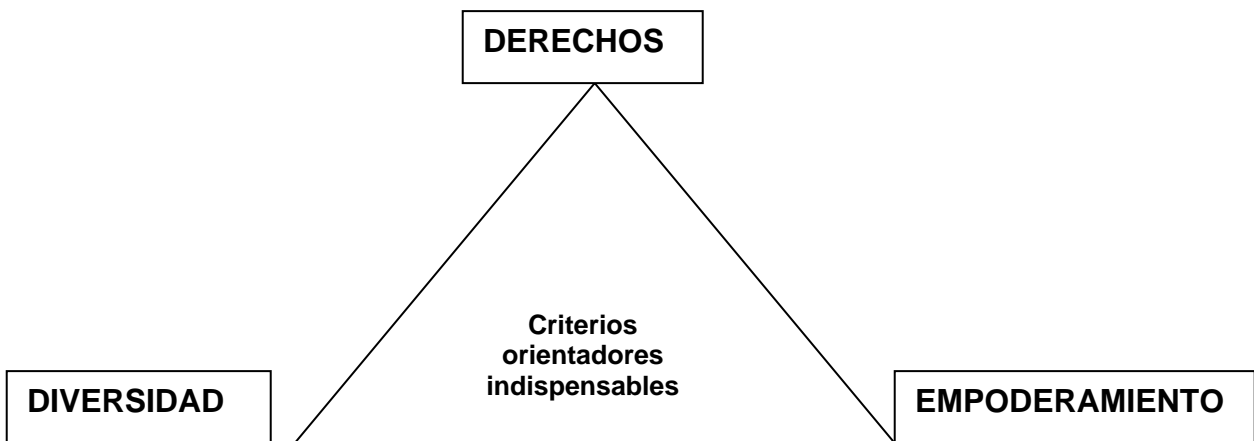
El enfoque de género ha sido el instrumento que conceptual y metodológicamente ha dado las orientaciones más eficientes. Su influencia ha sido tan grande que hay quienes prefieren hablar directamente de políticas de género en lugar de políticas de igualdad. Sin cuando respeto y entiendo estas denominaciones, prefiero por ahora seguir hablando de políticas de igualdad porque, en mi criterio, no todas las políticas que consideran las diferencias de género pueden garantizar la superación de la subordinación, la discriminación y el logro de la auténtica igualdad de derechos, la transformación de las relaciones de poder entre los géneros que define al sistema patriarcal.

El estudio de las políticas nos ha permitido distinguir que el desarrollo de la aplicación de la perspectiva de género ha ido integrando sucesivas denominaciones que enriquecen el panorama de las categorías analíticas de las políticas públicas. Como he señalado en trabajos anteriores, por ejemplo términos como “**políticas género sensitivas**” y “**políticas género inclusivas**” son de reciente empleo para distinguir ciertos tipos de políticas, acompañados de una floreciente terminología que apoya el análisis como: *gender based, gender responsive, gender blind, en-gendering, gendered, etc.* Pienso que las políticas de Igualdad que actualmente se acercan más

a su propósito son las que ahora denominamos “**políticas género transformativas**” cuya impronta política esta contenida claramente en su propia denominación. Son políticas diseñadas y formuladas para que su ejecución tenga un efectivo impacto transformador en los “issues” de género mas críticos para deslegitimar y desmontar progresivamente las relaciones de poder entre los géneros. Son políticas que deben ir a los aspectos más estructurales y que pueden alternar su vigencia con aquellas que se dirigen a los aspectos más coyunturales. Sin ese desmontaje en todas las dimensiones de los órdenes de género de la sociedad y de los sistemas sectoriales, del régimen de género de las instituciones y organizaciones y la estructura tradicional de las identidades de género, tendremos avances sin duda, pero no auténtica igualdad de derechos en lo público, en lo doméstico y en lo personal.

El faro triangular indispensable en las políticas de igualdad

Pueden parecer numerosos los criterios a tomar en cuenta en el diseño de las políticas públicas de igualdad de género, pero en todo caso hay tres que son o deben ser como faros orientadores en todo lo que se intente en este terreno:



Los Derechos constituyen clave fundamental de la igualdad, lo cual supone que las políticas públicas, todas las políticas públicas formuladas en la perspectiva de una estrategia de mainstreaming de género, deben estar orientadas a garantizar el

ejercicio pleno de los derechos a todas y todos los ciudadanos. Esto incorpora todos los compromisos que el Estado ha asumido en la materia a escala internacional, regional y local en las referencias necesarias y muy especialmente los que contiene la CEDAW. En efecto un breve análisis de la Convención nos revela la importancia de su contenido en materia de derechos que afectan la ciudadanía de las mujeres:

- a) Aparte de las disposiciones del marco principista y conceptual contenido en los primeros cuatro artículos, la mayor parte del contenido se concreta en explicitar derechos. (Definición de la Discriminación; Obligación de consagrar una política orgánica contra la discriminación, Obligación de garantizar el adelanto de las mujeres y el goce de todos los Derechos Humanos y Libertades; adopción de medidas para acelerar la Igualdad de facto y la protección de la maternidad).
- b) Los artículos 4 y 5 contienen orientaciones más generales de políticas sobre las Medidas para modificar los patrones socio culturales que consagran la discriminación y necesidad de garantizar la comprensión del valor social de la maternidad, así como sobre la Supresión de la trata y prostitución de las mujeres.
- c) De ahí en adelante, nos encontramos con que los artículos 6, 7 y 8 están dedicados a orientaciones de política sobre derechos políticos (Derechos políticos, Derecho a representar internacionalmente al país, nacionalidad).
- d) Los artículos 10, 11, 12, 13 y 14 orientan sobre derechos sociales, económicos y culturales: Derechos vinculados a la Educación, al Empleo y al Trabajo, a la Salud y Maternidad, a otras esferas de la vida económica y social y a la Mujer Rural
- e) Finalmente encontramos que hay orientaciones sobre derechos civiles en los artículos 15 y 16 sobre Derechos Civiles y Capacidades Jurídicas y aquellos vinculados al Matrimonio y la Familia.
- f) Aparte de esto, el Comité ha ampliado los derechos en sus recomendaciones de las cuales son especialmente importantes la N°19 sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y la N° 24 donde se plantea ampliamente el tema de la salud sexual y reproductiva.

Esta tendencia a fundamentar las políticas públicas en derechos es una tendencia irreversible en el plano internacional.

La Diversidad debe ser otra pauta indispensable en las políticas de Igualdad de Género por las diferencias reales no sólo entre mujeres y hombres, sino entre diferentes grupos de la población de uno u otro sexo, que exigen consideraciones a veces excepcionales para el logro de la igualdad y es por ello que la doctrina de las Acciones Afirmativas o Medidas de Acción Positiva, tienen su razón de ser como instrumentos indispensables que garantizan la equidad para el logro de la igualdad.

Finalmente, el empoderamiento, especial pero no exclusivamente de las mujeres, lo cual no sólo abarcaría la expansión de la libertad de escoger y de actuar con poder propio, personal sobre los recursos y las decisiones que afectan la vida propia, sino además, la toma de conciencia sobre las desventajas que acarrea la desigualdad y de cómo ésta socava la autoconciencia de las mujeres sobre sus propias capacidades, hasta el punto de inducir las a aprender su impotencia y dependencia y en los hombres, a negar importantes dimensiones de su condición social y humana de las cuales no se pueden beneficiar por los inflexibles mandatos de la identidad de género.

En todo caso todas éstas son herramientas para un diseño realmente eficiente de una estrategia de mainstreaming de género o “transversalización” como prefieren decir algunos y algunas especialistas. Por ser una estrategia de largo plazo, el mainstreaming de género debe ser una política de Estado, con el mayor consenso posible basada en la mayor claridad operativa y la comprensión de que se trata de un asunto que mejorará la condición humana y la vida colectiva de mujeres y hombres.

A manera de conclusiones

1 El desarrollo de la democracia como régimen de libertades, de derechos y de participación, centrados en el ejercicio de la ciudadanía, ha sido el contexto fundamental que ha generado una base histórica que promovió el desarrollo de las políticas públicas como elemento central de las respuestas de los poderes públicos a las necesidades colectivas.

2 En Ibero América, la institucionalización de las políticas públicas como instrumentos indispensables de la gobernación, es una tradición relativamente reciente, que aun está por consolidarse. Su desarrollo no ha sido parejo en todos los órdenes de las responsabilidades públicas. Y en la medida que nuevas demandas sociales aparecen o se hacen públicos determinados problemas, la institucionalidad pública los incorpora a los procesos de toma de decisiones de la política. Los temas de la igualdad y de la equidad de géneros han irrumpido en términos relativamente recientes en las esferas de las responsabilidades públicas.

3 Las políticas públicas pueden ser analizadas como procesos públicos que se dan en determinados tiempos históricos y también como categoría analítica, desarrollada a partir de la ampliación, primero de la Teoría del Estado y luego del surgimiento de las ciencias o la ciencia política. Ambos planos: hechos y reflexión sobre los hechos no han crecido simultáneamente ni al mismo ritmo. Generalmente hemos encontrado en la región un rezago del análisis sistemático de las políticas públicas como ciencia aplicada.

4 Conviene distinguir y al mismo tiempo reconocer los lazos entre “la política” o “los asuntos de la política”, vinculados a la gestión del poder público y el proceso de las “políticas públicas”, que son instrumentos para efectuar esa gestión de lo público. En el centro de esta relación está el reconocimiento de los derechos que implica la ciudadanía y los cuales deben ser el norte de “la política” y la guía de las “políticas

públicas”. Las políticas públicas en contextos democráticos responden o deben responder a derechos consagrados.

6 Las políticas públicas son productos del sistema político, sancionados por una autoridad legítima, como instrumentos públicos explícitos, que contienen decisiones que configuran un curso de acción pública, expresado en elementos doctrinarios, principistas y/o valorativos, pautas normativas y propósitos objetivados, recogidos en diversos tipos de instrumentos formales que orientan el comportamiento de un determinado sector del desarrollo y de la vida ciudadana.

7 En democracia el proceso de las políticas públicas está vinculado a la presencia, influencia, criterios y demandas de las y los actores que intervienen en un proceso de relaciones de poder frente al Estado, el cual es el actor con la capacidad formal para dar legitimidad a las decisiones involucradas en las políticas públicas. Los actores pueden ser variados, dependiendo del interés o la demanda que se plantee y giran alrededor de tres macro dimensiones que se suman al Estado: la comunidad política, la comunidad productiva privada y la sociedad civil en cuyas intersecciones parecen numerosos actores bien definidos, como los sindicatos o las universidades, por ejemplo.

8 La acción de los y las actoras dota de carga política a los problemas o situaciones que exigirían atención del Estado y esa gestión convierte a los problemas en *issues* políticos o temas de la Agenda Pública o Agenda General. A través del diálogo político con el Estado tales *issues* pueden llegar a ser parte de la Agenda Política, que es la agenda gubernamental.

9 Entre las muchas clasificaciones que se pueden encontrar sobre las políticas públicas, una de las más orientadoras es aquella que distingue las políticas de Estado de las políticas gubernamentales. Las primeras son aquellas que trascienden a los gobiernos y las segundas son aquellas que solamente representan la

decisiones intencionales de un gobierno y se agotan en él. Hay políticas gubernamentales que están orientadas a dar cumplimiento a las políticas de Estado.

10 En la formulación y análisis de políticas públicas conviene considerar diversos aspectos relevantes para su eficiencia. a) Una es la necesidad de considerar la articulación horizontal es decir su coordinación, y la otra se refiere a la articulación vertical, es decir su coherencia. b) El otro elemento es el del cálculo de su factibilidad real, en los términos complejos que suponen las exigencias diversas de su cumplimiento eficiencia, lo cual nos lleva a c) la necesidad de que las políticas sean diseñadas estratégicamente. Esto es especialmente importante en el caso de las políticas de igualdad que suponen implícitamente un cambio cultural de dimensiones globales en estructuras milenarias. Finalmente, d) el cuarto muy importante elemento a considerar es la función orientadora que cumplen las políticas públicas en términos del curso de acción que contienen, lo cual las obliga a ser suficientemente claras y explícitas en cuanto sea necesario, para asegurar su inteligibilidad y coherente aplicación entre quienes las obligaciones de ejecutarlas.

11 Esto último es especialmente importante en las políticas de igualdad, a menudo denominadas políticas de género. Hay que tener claro que el enfoque de género tiene un carácter instrumental poderoso pero no es el fin en si mismo. En los últimos 30 años ha habido diversos enfoque de las políticas de igualdad y su mayor avance se ha producido a partir de la aplicación del enfoque de género, que ha culminado con la doctrina del mainstreaming de género. Esta es por ahora una propuesta que concreta la necesidad de dar a las políticas de igualdad un enfoque estratégico que de respuesta a las demandas diferenciales derivadas de las desigualdades de género. Toda esta discusión, muy actual pasa por determinar lo que en políticas públicas hay que entender por igualdad, equidad y toda la novedosa terminología a que ha dado lugar este desarrollo y sobre la cual no tenemos consensos bien firmes, aunque apuntamos a su rápido alcance.

12 Son, además de lo mencionado desde el punto de vista formal hay tres criterios sustantivos en el diseño de las políticas de igualdad: los derechos; la diversidad y el empoderamiento. Son las tres dimensiones esenciales que exige una buena y eficiente estrategia de mainstreaming de género: Los derechos son hoy por hoy un universo en crecimiento por la activa demanda de los grupos excluidos y darles respuesta es un imperativo de las políticas de igualdad; la diversidad del universo que conformamos las mujeres y nuestras necesidades y situaciones, impide fabricar políticas *ómnibus*; finalmente, las políticas de igualdad buscan el desmontaje de las desigualdades derivadas de las relaciones de poder entre los géneros y por ello hay que incluir el empoderamiento de las secularmente des-poderadas para llegar a una relación de mutua equivalencia humana entre mujeres y hombres.

Muchas Gracias.

Anexo:

SÍNTESIS FINAL DEL DESARROLLO CONCEPTUAL DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD

