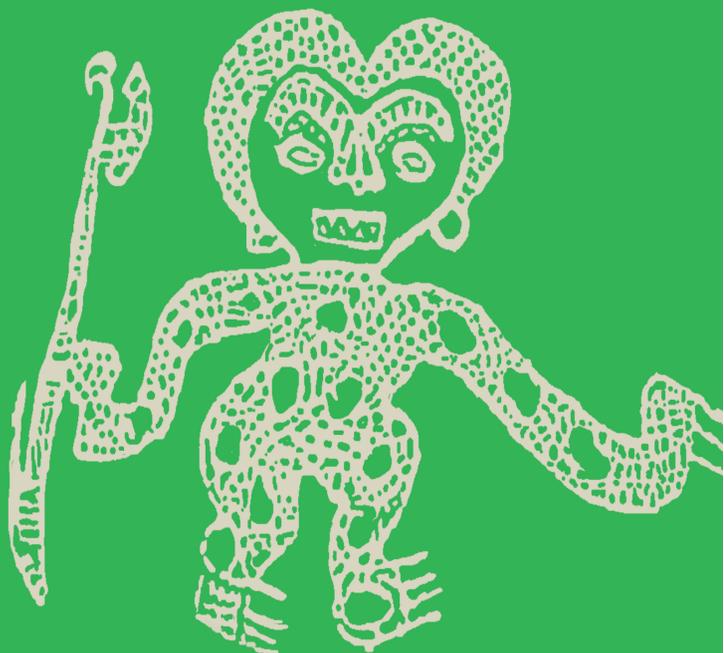


DOCUMENTOS DE
COHESIÓN SOCIAL

Género y políticas de cohesión social II

Buenas prácticas
seleccionadas

Irene López Méndez



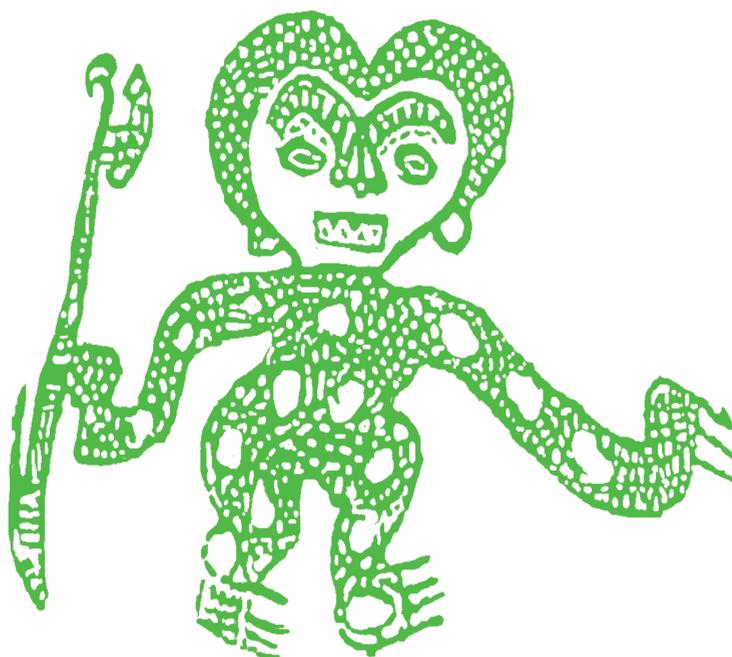
Género y políticas de cohesión social II

Buenas prácticas seleccionadas

Género y políticas de cohesión social II

Buenas prácticas seleccionadas

Irene López Méndez



Género y políticas de cohesión social II.
Buenas prácticas seleccionadas

© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2009
© Irene López Méndez

El presente informe ha sido elaborado con la asistencia de la Unión Europea. El contenido del mismo es responsabilidad exclusiva de sus autoras y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea, de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) o de la Oficina de Coordinación del Programa EUROsocial.

Edición a cargo de CYAN, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

■ Índice

I.	Introducción.....	7
II.	El reto de identificar buenas prácticas de género y cohesión social.....	11
III.	Definiendo las buenas prácticas de género y cohesión social.....	17
	1. Buenas prácticas	17
	2. Buenas prácticas de género	19
	3. Buenas prácticas de transversalización.....	21
	4. Buenas prácticas de género y cohesión social	29
	5. Conclusión: propuesta de definición final	31
	6. Referencias	32
IV.	Aportes de las experiencias seleccionadas a la cohesión social desde la perspectiva de género.....	35
	1. Caracterización como buenas prácticas: análisis comparativo.....	35
	2. Principales elementos a destacar en términos de cohesión social	51
	3. Experiencias de transversalización integrales	51
	4. Experiencias de atención específica.....	56
V.	Análisis detallado de las experiencias seleccionadas.....	63
	1. Transversalización de género en la Administración de Suecia .	63
	2. Sistema de Enfoque de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión de Chile	105
	3. Integración del enfoque de género en el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía	127
	4. Proyecto de intervención en violencia doméstica hacia las mujeres en Berlín (BIG)	156

5. Proyecto de Desarrollo Integral de la Mujer de Cotacachi (Ecuador)	187
6. Programa de Atención Biopsicosocial al Malestar de las Mujeres en Atención Primaria de la Región de Murcia.....	211

■ I. Introducción

Esta publicación constituye la segunda parte del libro *Género y políticas de cohesión social*, que se llevó a cabo en el marco del Programa EUROsociAL¹ como una iniciativa encaminada a promover la mejora del conocimiento e intercambio de experiencias y buenas prácticas de transversalización de género entre Europa y América Latina.

En la primera parte abordamos los conceptos necesarios para entender los desafíos que presenta la transversalización de género en las políticas públicas y su relación con la cohesión social, por una parte y, por otra, realizamos una amplia recopilación de experiencias transversales y sectoriales de integración de género en cada una de las áreas de intervención prioritaria del Programa EUROsociAL: educación, salud, justicia, fiscalidad y empleo. Las experiencias buscaban ilustrar procesos que se estaban llevando a cabo en cada uno de estos ámbitos, tanto en Europa como en América Latina y fueron recogidas de manera sucinta a modo de inventario. Asimismo, incluimos un glosario e identificamos un amplio abanico de recursos bibliográficos y documentales que pudieran servir de referencia para profundizar o ampliar los contenidos.

En esta segunda parte hemos querido dar un paso más allá, avanzando tanto en los conceptos como, sobre todo, en la profundización en el análisis de experiencias que, por reunir una importante cantidad de elementos, pudieran ser referentes de buena práctica en género y cohesión social. Para ello, seleccionamos seis experiencias, que fueron analizadas de primera mano, a

1. El Programa EUROsociAL es una iniciativa de cooperación técnica de la Unión Europea para promover la cohesión social en América Latina (eje central de la relación estratégica entre ambas regiones) a través del intercambio de experiencias entre administraciones públicas. Para más información ver: www.programaEUROsociAL.eu

través de observación directa, viajes y visitas a terreno y entrevistas a responsables y personas implicadas en su génesis, desarrollo y puesta en práctica.

El equipo de trabajo de la segunda parte ha estado compuesto por la autora de este volumen como coordinadora, así como por Alicia del Olmo y Paula Cirujano (desde Europa) y Rocío Sánchez Ajamil (desde América Latina), como investigadoras. Interesa destacar especialmente la calidad del trabajo en equipo y la investigación de campo realizada para cada una de las experiencias, que fueron investigadas y analizadas por, al menos, dos componentes del equipo. Además, llevamos a cabo reuniones de contraste y seguimiento de cada experiencia por parte de todo el equipo, tanto virtuales como presenciales, de modo que todas debatimos y aportamos al resultado final de cada experiencia analizada. Los informes finales pueden considerarse, por tanto, como el producto del trabajo en equipo de todas sus componentes.

Para la identificación de las seis experiencias, ampliamos y profundizamos en la búsqueda de la primera parte. Dado que el objetivo era identificar experiencias que pudieran considerarse como buenas prácticas, tuvimos en cuenta los criterios que, de acuerdo a las mejores orientaciones internacionales, las cualifican como tales, además de tratarse de iniciativas encaminadas a promover la equidad de género y con repercusiones significativas sobre la cohesión social. Uno de los criterios determinantes en su selección ha sido la existencia de evaluaciones o, cuanto menos, la disponibilidad de información y documentación suficiente de seguimiento y desarrollo de las mismas.

Por otro lado, hemos puesto el énfasis en recoger experiencias que ilustren procesos exitosos y de amplio alcance en materia de transversalización de género a nivel de los Estados (tres de ellas):

- Transversalización de género en la Administración de Suecia.
- Sistema de Enfoque de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión de Chile.
- Integración del enfoque de género en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Así como en un proceso que hemos venido en denominar “de transversalización inversa” ya que, partiendo de un problema específico de desigualdad

de género y a iniciativa del movimiento de mujeres, consigue resultados institucionales y legislativos de carácter transversal:

- Proyecto de intervención en violencia doméstica hacia las mujeres en Berlín (BIG).

Otra de las experiencias seleccionadas destaca por sus especiales implicaciones en términos de ciudadanía y cohesión social de las mujeres indígenas en el contexto latinoamericano:

- Proyecto de Desarrollo Integral de la Mujer de Cotacachi (Ecuador).

Y, por último, la siguiente experiencia, destacada por contener un alto componente de innovación e impacto de género:

- Programa de Atención Biopsicosocial al Malestar de las Mujeres en Atención Primaria de la Región de Murcia.

Las fichas de análisis de estas experiencias han sido incluidas en la base de datos de EUROsociAL (EPIC)², donde tienen cabida todas las experiencias que puedan tener un impacto (demostrado o potencial) sobre la cohesión social³, para ponerlas a disposición del público en general y de los miembros de la Red EUROsociAL en particular.

A continuación abordamos los retos que enfrentamos en el proceso de identificación de buenas prácticas de género y cohesión social, así como las lecciones aprendidas, para después plantear la problemática de la definición de una buena práctica de género para la cohesión social. Ello nos dará pie a presentar de manera comparada las buenas prácticas seleccionadas y analizar

2. Repertorio de Experiencias Prácticas e Iniciativas de Cohesión Social-EPIC de la Oficina de coordinación del Programa para la Cohesión Social en América Latina: <http://epic.programaeurosociAL.eu>.

3. EUROsociAL define las experiencias a incluir en la base de datos como “una política, plan programa, proyecto (o, de manera más general, como un conjunto de procesos y operaciones interrelacionados) ejecutado por una Administración pública con la finalidad de mejorar la cobertura, calidad o eficiencia de los servicios públicos, integrando a sectores excluidos o mejorando la atención a grupos marginados del sistema, y que por lo tanto pueda tener impacto (demostrado o potencial) sobre la cohesión social. Una experiencia puede tener aspectos positivos (a repetir) o negativos (a evitar), y sólo puede ser entendida en el contexto sociopolítico e institucional en el que ha sido aplicada.

cuáles son sus principales aportes en materia de género y cohesión social. La segunda parte de la publicación recoge el informe de análisis detallado de cada experiencia, de manera bastante similar a como se pueden encontrar en la base de datos EPIC.

■ II. El reto de identificar buenas prácticas de género y cohesión social

No resulta fácil identificar buenas prácticas de género y cohesión social, analizarlas y ponerlas a disposición de las potenciales organizaciones interesadas, de modo que se favorezca su intercambio.

La propia definición de buena práctica es a veces cambiante y ambigua, lo que es reflejo de la prevalencia de determinados intereses sobre otros en las distintas definiciones. Además, no todo lo que se califica como buena práctica en los inventarios o bases de datos existentes es realmente una buena práctica, al tiempo que puede ocurrir que experiencias que indudablemente lo son, pueden no estar identificadas, documentadas o suficientemente difundidas como tales.

Los sistemas de oferta y demanda de experiencias relativas a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres se ve determinado por la desigualdad de género existente en su contexto y la debilidad institucional que ha venido afectando a las organizaciones que tradicionalmente se han implicado en ellos (mecanismos de igualdad, organizaciones de mujeres, unidades de género locales, etc.). El menor poder de influencia de estas instituciones puede tener consecuencias sobre la generación de conocimiento sobre el tema y su inclusión en las redes de intercambios.

Sólo algunos problemas de la desigualdad de género han conseguido formar parte de manera significativa de la agenda política general de la cohesión social, como puede ser la violencia de género, o los presupuestos con enfoque de género, lo que ha permitido que formen parte de la “corriente principal” de las redes de intercambio de buenas prácticas. Sin embargo, demasiados problemas, sobre todo en los niveles más locales, se pueden quedar fuera de atención si no se promueven redes más amigables con las iniciativas relativas a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

En aras de la cohesión social y la igualdad de género, deberían ser precisamente aquellas iniciativas que surgen de los grupos de menor poder, de las organizaciones más marginalizadas y excluidas las que de forma prioritaria formaran parte de los repertorios de buenas prácticas. De hecho, demasiado a menudo encontramos sólo aquellas que han tenido mejor “marketing” o que han sido lideradas por organizaciones de mayor capacidad de influencia, no necesariamente aquellas con mayor calidad, participación e implicación social (no olvidemos que es principio de cohesión social) y que implican el empoderamiento de las mujeres.

Durante el proceso de búsqueda nos ha llamado la atención, por un lado, la escasez de repertorios de buenas prácticas de género, la escasez de ejemplos de buenas prácticas de género en repertorios de otros temas y, por otro lado, la excesiva generosidad que se aplica a la hora de calificar o interpretar lo que son o pueden considerarse como buenas prácticas de género en los repertorios existentes.

Al parecer, la mayor parte de las recopilaciones dependen de la evaluación de los propios actores o actrices responsables y, en muchos casos, se trata más de inventarios de ejemplos o de iniciativas de distinto tipo que se están llevando a cabo en relación al objetivo acordado que de experiencias contrastadas, evaluadas y ya transferidas o que han inspirado iniciativas de otros contextos.

En la mayor parte de los casos se trata de catálogos en los que se incluyen “unos ejemplos interesantes de experiencias”, cuyos criterios de selección son todas aquellas prácticas que los socios de la Red están llevando a cabo, y que, desde su valoración, merecen la pena ser compartidos. Este hecho convierte a las experiencias en instrumentos valiosos para fortalecer la Red, pero no garantiza necesariamente que todas terminarán siendo plenamente sostenibles, ejemplos incuestionables de buen hacer o que se trate de las “mejores prácticas” existentes.

Por otro lado, uno de los criterios más compartidos para calificar una experiencia de buena práctica es que sea transferible, replicable, de manera que pueda constituir una “oferta de intercambio” en el marco de redes existentes o de procesos de cooperación internacional⁴. Qué duda cabe que el

4. Así se vienen definiendo en el marco de la Unión Europea, del Consejo de Europa, de la CEPAL y el sistema de organizaciones de Naciones Unidas. Una buena práctica nace con la vocación de compartirse, de convertirse en referente o modelo.

cumplimiento de tal característica es siempre difícil, pues en último término se trata de replicar las prácticas en relación a otros contextos diferentes a los que la práctica cobró vida.

En este sentido, conviene entender que, si bien a las buenas prácticas se les otorga valor de ejemplo, organizado y estructurado de manera que podamos analizar los distintos elementos que aporta la experiencia, no se trata de normas a seguir de manera estándar, sino de fuentes de inspiración, reflexión y aprendizaje para promover cambios. Suelen contener orientaciones prácticas y útiles, pero no dejan de ser referencias o propuestas y, por tanto, son abiertas y mejorables, no son códigos ni recetas universales y, por tanto, no pueden imponerse sin más, sino que se trata de meditar sobre ellas⁵.

Una buena práctica no siempre se puede transferir. Es transferible aquello que se puede traducir al contexto semántico de quienes van a acoger la práctica. Por ello, para que se pueda transferir una práctica hay que identificar aquellos elementos que significan lo mismo para quienes la han promovido que para quienes la acogen. El proceso de traducción siempre es complejo e implica cooperación e intercambio por ambas partes⁶.

De ahí la importancia de utilizar espacios ya consolidados de intercambio, como puede producirse en el marco de procesos de integración regional o de cooperación internacional que generen redes sólidas de transferencia entre los socios como es el caso de la Red EUROsociAL en el marco de las relaciones de cooperación entre la UE y América Latina, donde se ha definido previamente el núcleo semántico común que hace transferible cada experiencia, al menos en los contextos institucionales similares al de origen.

La transferencia de buenas prácticas de género se encuentra con resistencias específicas importantes ante el tenaz argumento de la diferencia cultural, tantas veces mal interpretada. Qué duda cabe que cada vez más se comparte entre las sociedades e instituciones europeas y latinoamericanas una semántica común en relación a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Los conceptos relativos a la igualdad de género se han globalizado gracias a la labor realizada por los movimientos feministas locales

5. www.feaps.org/manuales

6. *Op. cit.*

e internacionales. Ello no obliga a que, cuando aterrizamos en experiencias concretas, éstas deban reproducirse tal cual. Siempre será necesario entender y comprender las características diferenciales del nuevo contexto concreto, de manera que se aproveche lo más adecuado de la propuesta para favorecer a las mujeres y el objetivo de la igualdad de género.

En nuestra experiencia de búsqueda de buenas prácticas de género y cohesión social, hemos encontrado algunas características comunes. Por ejemplo, resultó que las experiencias locales son más difíciles de encontrar que las de carácter regional o nacional. Asimismo, resulta determinante la existencia de espacios de cooperación o de coordinación que, como en el caso de la Unión Europea promueven encuentros, estudios e intercambios sobre buenas prácticas desde muy distintos ámbitos.

Desde el punto de vista sectorial, tuvimos mayores dificultades para identificar experiencias en el ámbito de la salud o la educación, mientras que nos resultó más fácil el acceso a información de experiencias sobre violencia de género (justicia) o presupuestos con enfoque de género, que tienen mucha mayor visibilidad.

Las iniciativas relativas a la mejora de las capacidades del Estado han sido más fáciles de documentar en países europeos, especialmente los procesos de transversalización, mientras que las relativas al acceso a servicios las hemos encontrado en niveles locales, tanto en Europa como en América Latina, siendo las iniciativas de cohesión social en su vertiente de participación ciudadana donde encontramos mayores desarrollos en la región latinoamericana.

Por otro lado, muchas experiencias se encuentran en momentos incipientes de su ciclo de gestión, por lo que no han llegado a su fase de aplicación o no han sido aún evaluadas. En otros casos, además, se encuentran poco documentadas o sistematizadas.

La investigación y análisis de las prácticas de transversalización han resultado especialmente complicadas, dado que se trata de procesos complejos y muy amplios (implican a toda la Administración) y relativamente recientes, tanto en el caso de Europa como en el de América Latina, por lo que su análisis desde la perspectiva de las buenas prácticas resulta más difícil que para iniciativas de carácter sectorial y de dimensiones más pequeñas.

Como lecciones aprendidas nos gustaría destacar que, más allá de los sitios web y de los catálogos o inventarios calificados como de buenas prácticas, conviene acudir a los encuentros de intercambios de buenas prácticas, al contacto directo con instituciones y organizaciones feministas, a contactos con responsables de políticas de igualdad, a informantes clave, y a investigadoras especialistas en temas de género para tener una idea más cabal y ampliar la posibilidad de identificar y documentar auténticas experiencias calificables como buenas prácticas.

Al mismo tiempo, hemos podido constatar una escasez importante de gestión del conocimiento asociado a las buenas prácticas y experiencias de igualdad de género en América Latina. Es difícil acceder a información y fuentes unificadas sobre las mismas, que apliquen criterios adecuados y homologados en la definición de buenas prácticas. Por ello, resulta necesario promover en mayor medida instrumentos de identificación y difusión de buenas prácticas que apliquen criterios adecuados y homologados, así como foros regionales (América Latina) e interregionales (Europa-América Latina) de intercambio que pueden ser determinantes para su difusión y réplica en distintos contextos.

■ III. Definiendo las buenas prácticas de género y cohesión social

¿Qué es una buena práctica de cohesión social con perspectiva de género? Para responder a esta cuestión parece necesario poner en relación el concepto de buena práctica, el de buena práctica de género (incluidas las de transversalización de manera particular en relación a las administraciones públicas) y el de cohesión social.

1. Buenas prácticas

No resulta fácil definir lo que son buenas prácticas en general, pues se trata de un concepto que se aplica a muy diferentes contextos que van desde las actividades empresariales hasta la educación, pasando por los diagnósticos médicos, la producción de fármacos o las políticas públicas.

Para nuestros propósitos, podemos decir que buenas prácticas son aquellas iniciativas, experiencias, acciones, metodologías, procedimientos o conductas que acaban produciendo resultados exitosos.

Las buenas prácticas podrían ser entendidas como lo que los anglosajones denominan mejores prácticas (*best practices*) entendiendo por tales “aquello que funciona”.

Desde nuestra perspectiva, podemos decir que unas buenas prácticas, aplicadas a un tema concreto, consistirían en una aproximación, con frecuencia innovadora, que ha sido previamente experimentada y evaluada y de las que se presumen unos resultados exitosos. Unas buenas prácticas también son aquellas innovaciones que hacen posible mejorar el presente y que, por la tanto, son o tienden a ser un modelo o estándar dentro de un determinado sistema.

BUENAS PRÁCTICAS	BUENAS PRÁCTICAS DE GÉNERO	BUENAS PRÁCTICAS DE TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO ⁷	BUENAS PRÁCTICAS DE GÉNERO Y COHESIÓN SOCIAL
Impacto (eficacia y eficiencia).	Impacto positivo sobre la equidad o igualdad de género.	Iniciativa política tomada al más alto nivel de responsabilidad.	Que contribuyan a la cohesión social en tres posibles niveles:
Transferibilidad.	Sobre el contexto político o institucional para la igualdad.	Con impacto sobre las “políticas cotidianas”.	A) Estado: medidas orientadas a la integración de género en políticas públicas y la participación de las mujeres en el Estado.
Concreción.	Alcance significativo.	Implicación de los “actores ordinarios”.	B) Acceso: medidas encaminadas a mejorar el acceso de las mujeres en condiciones de igualdad a los servicios y bienes públicos para garantizar sus derechos.
Innovación.	Metodologías participativas.	Concretos y específicos (necesidad de superar la retórica).	C) Ciudadanía: medidas encaminadas a promover una mayor participación de las mujeres en los asuntos públicos y su sentido de pertenencia al proyecto común, especialmente de aquellas pertenecientes a los grupos más desfavorecidos.
Sostenibilidad (compromiso político y apropiación).	Participación feminista.		
Equidad de género.	Cooperación interinstitucional.		
Inclusión social.			
Que surgen de necesidades reales.			
Que se integran en objetivos más amplios (no sean medidas aisladas).			

7. De acuerdo a la definición del Consejo de Europa, pueden ser planes políticos o herramientas que contribuyen a promover la (re)organización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas.

En nuestra opinión, las buenas prácticas aplicadas a la política pública pueden definirse como ejemplos de buen hacer o experiencias exitosas que implican de manera principal o surgen de las administraciones públicas y que cumplen todos o la mayor parte de los siguientes requisitos o criterios:

1. Impacto: supone un avance demostrable hacia el objetivo perseguido (eficacia) minimizando el uso de recursos (eficiencia).
2. Transferibilidad: deben estar sistematizadas y documentadas. Otro requisito es que estén evaluadas. Que estén accesibles (importancia del formato) y sean compartibles a través de foros de intercambios, bases de datos, inventarios, etc.
3. Concreción: se refiere a especificidad o tangibilidad: diferentes a pensamientos, conceptos, reflexiones, intenciones o deseos: son hechos evidenciables y constatables.
4. Innovación: suponen nuevas soluciones, detección de nuevos problemas, metodologías mejoradas, planificaciones más eficaces, mejor orientación hacia colectivos o grupos de personas a los que normalmente no se llega.
5. Sostenibilidad: implica cambios duraderos a lo largo del tiempo. Sus principales factores son: el compromiso político y la apropiación por parte de implicadas e implicados.
6. Equidad: están orientadas hacia la equidad. Tanto la equidad de género como la orientación a la inclusión social podrían considerarse como criterios orientadores de toda buena práctica en cualquier ámbito de política.

Es difícil pretender que alguno de estos criterios no sean requisitos esenciales para definir algo como “buena práctica”. Parece esencial que una buena práctica tenga impacto para poder considerarla exitosa y sólo servirá de modelo si se puede transferir o está en condiciones de serlo. La sostenibilidad es lo que le da sentido en el tiempo. La concreción es lo que diferencia la “práctica” de la teoría y nos habla de su aplicación y existencia experiencial. La innovación implica la adopción de nuevas soluciones. Por último, la equidad es un criterio de carácter político que resulta imprescindible cuando trabajamos desde la perspectiva de las políticas públicas, la igualdad de género y la cohesión social y debería formar parte también de cualquier definición de buena práctica.

2. Buenas prácticas de género

Reinterpretan los criterios generales, poniendo el énfasis en los resultados en términos de igualdad de género⁸.

8. Varias definiciones y criterios se han reunido en el marco de referencia sobre buenas prácticas de América Latina Genera, un portal de gestión del conocimiento para la igualdad de género del PNUD: www.americalinagenera.org

En el campo de las políticas públicas de género, las buenas prácticas pretenden erradicar la desigualdad entre hombres y mujeres, por caminos innovadores, haciendo visibles los problemas ocultos, incorporando a la agenda pública el problema de género y movilizándolo en las políticas de todas las áreas de gobierno con este fin⁹.

De acuerdo a la definición consensuada en el marco de Naciones Unidas por el Comité “Mujeres e Igualdad de Género” en 1999 para calificar de buena práctica en este campo se han de cumplir los siguientes criterios¹⁰:

Bien un cambio visible en relación a la igualdad de género

1. Implican un cambio real que contribuya a la igualdad de género o abra nuevos campos en áreas no tradicionales para las mujeres. Tiene que haber un vínculo o relación entre la “buena práctica” y algún cambio visible o medible en las relaciones de género, la equidad de género o las opciones y oportunidades de las mujeres.

O producción de cambios en el contexto político que favorezcan la igualdad de género

2. Tienen un impacto en el marco político, creando un marco más propicio o capacitado para promover la igualdad de género. Ello puede incluir cambios en la legislación, el marco normativo o la asignación de recursos. Puede incluir una evaluación del grado de institucionalización de la buena práctica identificada.

Enfoque innovador y ser replicables

3. Demuestran un enfoque innovador y replicable. Ello implica la capacidad de demostrar qué es nuevo o único en la iniciativa (o en sus productos o procesos) y ofrece la oportunidad de ser replicada en otros países y contextos.

9. Ver: Red URB-AL. Buenas prácticas de ciudadanía activa de las mujeres, n° 12. Promoción de las mujeres en las instancias de decisiones locales, Barcelona, abril, 2006.

10. <http://www.un.org/womenwatch/resoruces/goodpractices/guidelines.html>

4. Sostenibilidad demostrada. En este contexto, el compromiso de los principales impulsores, o protagonistas institucionales o participantes en la iniciativa (sea el gobierno, la academia, los media, organizaciones internacionales, ONG, etc.) es un componente necesario de la mejor práctica.

Los dos primeros criterios desarrollan el impacto en términos de igualdad de género: tanto desde la perspectiva del impacto sobre las relaciones de género existentes, como en relación a los cambios necesarios en el contexto legislativo e institucional para avanzar hacia la igualdad de género. La insistencia en que los cambios sean demostrables y medibles implican la realidad del impacto. Además, se incluyen los criterios de innovación, transferibilidad (o replicabilidad) y sostenibilidad demostrada (en este caso basada en el compromiso efectivo de las instituciones implicadas) que son también criterios generales de buena práctica.

Resultan interesantes los elementos añadidos que pueden otorgar mayor valor por su especial interés a la buena práctica de género cuando:

- Surgen de un proceso participativo, implicando a un amplio abanico de actrices y actores (sociedad civil, sector privado, gobierno, etc.).
- Tienen una escala o alcance significativo.
- Implican colaboración interinstitucional.
- Enfocan la discriminación y las desigualdades desde la perspectiva del ciclo de vida.
- Demuestran un compromiso gubernamental para mayores acciones y recursos.

3. Buenas prácticas de transversalización

Una de las estrategias más relevantes para promover la igualdad de género en y desde las administraciones públicas es la transversalización de género, cuestión a la que dedicamos un amplio análisis en el primer volumen de esta publicación. Allí utilizamos las definiciones de CEPAL y la del Consejo de Europa al respecto, según esta última podríamos considerar buenas prácticas de transversalización las que contribuyen a promover la (re)organización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de

modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas¹¹.

En su identificación de buenas prácticas de transversalización, el Consejo de Europa identificó planes políticos y herramientas que cumplieran con los siguientes requisitos:

- Iniciativas políticas tomadas al más alto nivel de responsabilidad.
- Que tuvieran impacto sobre las “políticas cotidianas”.
- Que implicaran a los “actores ordinarios”.
- Concretos y específicos (necesidad de superar la retórica).

Tanto la igualdad de género, como la transversalización de género (o *gender mainstreaming*) son temas importantes de la agenda política europea como en América Latina. Sin embargo, todavía existen pocos estudios y falta de conocimiento sistemático sobre las experiencias gubernamentales en relación a este proceso.

Por ello, merece la pena llamar la atención sobre un estudio reciente, llevado a cabo a iniciativa de la UE en cuatro países de la Unión: Finlandia, Lituania, Portugal y Suecia¹², que arroja luz sobre estas experiencias y llega a formular unas recomendaciones muy concretas que pueden ser de gran utilidad práctica sobre cómo implementar la transversalización de género tanto a nivel nacional como internacional.

De acuerdo a las conclusiones del estudio, las estrategias para la transversalización de género tienen que adaptarse a las características de cada organización y a las necesidades y posibilidades de un determinado contexto político. Es importante tener en cuenta que la integración de género no es sólo una

11. Consejo de Europa. *Mainstreaming* de género. Marco conceptual, metodología y presentación de “buenas prácticas”. Informe final de actividades del Grupo de especialistas en *mainstreaming*. Serie documentos nº 28. Instituto de la Mujer, Madrid, 2001.

12. Gunilla Sterner y Helene Biller. *Gender Mainstreaming in the EU Member States. Progress, Obstacles and Experiences at Governmental level*. Gender Equality Program-UE, 2007-01. Los principales objetivos del estudio fueron: 1. mejorar la comprensión del concepto de género, 2. identificar los elementos esenciales (métodos y herramientas) que contribuyen a, o impiden la aplicación efectiva de la perspectiva de género a nivel gubernamental y 3. difundir ejemplos y lecciones aprendidas.

estrategia para obtener los objetivos de la política de igualdad de género, sino también una forma de desarrollo de la política de igualdad de género mediante la detección de nuevos objetivos que surgen de la aplicación de esta perspectiva en los nuevos ámbitos de la política y la ampliación en la participación de nuevos actores o actrices.

Condiciones previas

La aplicación efectiva de la perspectiva de igualdad de género exige el cumplimiento de determinadas condiciones previas. Estas condiciones previas que deberían tomar en consideración todos los gobiernos son las siguientes:

1. Reforzar el compromiso político.

Para conseguir la integración de género de manera sostenible, es imprescindible reforzar el compromiso político, de manera que la perspectiva de género sea siempre un aspecto político a considerar. Es crucial que todos los gobiernos hagan una declaración clara y explícita, indicando sus intenciones de integrar una perspectiva de igualdad de género en todas las políticas y programas. Igualmente importante es que cada ministro exija que todos los documentos integren la perspectiva de género como base para la toma de decisiones. Incluso se podrían imponer sanciones en caso de que no se aplique el análisis de género o no se incluya en los objetivos de cada sector de política. Deberían llevarse a cabo evaluaciones periódicas.

2. Adoptar objetivos mensurables y visibles.

Una transversalización efectiva requiere la incorporación de objetivos mensurables y visibles de la política de igualdad de género y también planes de acción para alcanzar los objetivos. También es importante establecer un plan para la aplicación de la transversalización de género, así como para ampliar el número de actores involucrados, alcanzar un mayor nivel de conocimientos de género en la organización y supervisar y evaluar su puesta en práctica.

3. Elaborar programas de capacitación para todos los funcionarios del Gobierno.

Con el fin de garantizar un nivel mínimo de conocimientos de las cuestiones de igualdad de género en las administraciones públicas, se deben proporcionar cursos de formación para todos los funcionarios del Gobierno, incluyendo

tanto los niveles técnicos como políticos. Es deseable que esta formación se integre en los programas existentes y que se ofrezca a todos los nuevos empleados y empleadas. La formación debe ser obligatoria para todo el personal funcionario y debería incluir siempre la explicación de por qué es importante aplicar una perspectiva de género en todas las decisiones y acciones del Gobierno, así como proporcionar métodos para el trabajo cotidiano. La formación debe incluir los principales conceptos de la igualdad de género con el fin de producir un entendimiento común y una cultura de igualdad de género en cada ministerio. Debe ser, además, de alta calidad certificada y adaptarse a diferentes ámbitos políticos, así como garantizar que todos los funcionarios públicos reciben la formación inicial básica definida sobre la base de las competencias asociadas a su función.

Los altos directivos de la Administración pública son un grupo clave para la formación, ya que pueden facilitar y promover la aplicación de la perspectiva de género. La experiencia enseña que también pueden mostrar una resistencia pasiva a la integración de género. Por lo tanto, es importante que reciban formación y que sean recompensados por los buenos resultados y sancionados si no los cumplen. El fortalecimiento de la voluntad política de manera que se definan claramente las exigencias de la perspectiva de género es de especial importancia para este nivel.

4. Reforzar las unidades de igualdad de género.

Otro requisito previo importante para la perspectiva de género es reforzar la maquinaria de la igualdad de género, de manera que pueda actuar como un *think-tank* (grupo de reflexión) para detectar nuevos problemas, para desarrollar nuevas estrategias, para reunir el conocimiento y la experiencia y para actuar como un catalizador en la labor de integración transversal de las cuestiones de género. Para ello, los mandatos de las unidades y mecanismos de igualdad y de las personas de referencia para las cuestiones de igualdad de género en los diferentes ministerios deben ser muy claros. La experiencia muestra que hoy día la realidad dista de ser así. Muchos de los mandatos de las personas que trabajan impulsando la integración transversal de la perspectiva de género son a menudo poco claros y sus puestos precarios y de carácter temporal. Para fortalecer la organización y evitar una pérdida de conocimiento, su nombramiento deben ser de carácter más permanente. En caso de que las cuestiones de género se integren en unidades de igualdad que también se ocupan de otras desigualdades, surge la necesidad de mantener la visibilidad del

trabajo de la organización para la igualdad de género dentro de estas unidades, y de controlar la distribución de los recursos y la atención de la política para la igualdad de género en la producción de la unidad. No sólo se necesitan recursos financieros, sino también más recursos humanos y de tiempo.

Cómo ampliar el número de personas implicadas en la promoción de la igualdad de género

Como la idea de la transversalización de género es que sean los actores y actrices normalmente involucrados en el proceso de formulación de políticas los que van a integrar la perspectiva de género en la misma, es fundamental buscar formas de involucrar a más personas en la promoción de la igualdad de género. En este sentido se sugieren dos vías complementarias:

1. Crear un sistema de coordinación y apoyo en los departamentos gubernamentales.
2. Desarrollar un plan para la aplicación de la perspectiva de género en todos los ámbitos de política.

1. Crear un sistema de coordinación y apoyo en la oficina del Gobierno.

Las oficinas gubernamentales pueden liderar un plan de transversalización de género con la participación de todos los ministerios, junto con un sistema de coordinación y apoyo creado para ello. La creación de un grupo interministerial de coordinación y apoyo en el proceso de aplicación puede ser un buen estímulo para la perspectiva de género, que permite ampliar el número de actores y actrices involucrados más allá de las unidades de género. Si bien los grupos interministeriales pueden realizar un excelente trabajo, también pueden no estar a la altura de las expectativas. Por tanto, no deben considerarse como medidas aisladas, sino más bien como parte de un sistema de aplicación de la transversalización de género.

El mecanismo nacional para la igualdad de género debe crear una estructura destinada a la coordinación y apoyo de cada ministerio en el proceso de incorporar la perspectiva de igualdad de género. Con el fin de hacer más eficaz su labor, los miembros de esta estructura deben tener un buen conocimiento de los ámbitos políticos de los que son responsables y contar con el tiempo necesario para llevar a cabo esta tarea. La estructura de apoyo debe proporcionar instrumentos y materiales para apoyar el trabajo de las personas implicadas en el ámbito de la transversalización de género.

Cada ministerio debe crear las estructuras encargadas de la incorporación de la igualdad de género en el ministerio y garantizar la estabilidad del nombramiento de las personas o equipos de contacto (enlaces) para las cuestiones de igualdad de género que asuman esas funciones. Estas estructuras deben trabajar directamente en dependencia de los ministros. Cada ministerio también debe establecer canales claros y directos de comunicación entre los enlaces de igualdad y los principales responsables del ministerio.

Los equipos y personas que actúan de enlaces para la igualdad de género deben tener su propio estatuto y mandato, establecido en la ley de una manera clara y con un contenido explícito que les permita intervenir en sus ministerios. Se les debe otorgar el apoyo político y los recursos suficientes para poder cumplir plenamente sus funciones. Todos los ministerios deben integrar la igualdad de género y la transversalización en los objetivos del ministerio y en los planes de acción de sus departamentos y servicios, con el fin de dar a las personas o equipos de enlace una clara legitimidad para proponer cambios en los procesos, y exigirlos a sus colegas de trabajo.

Cada ministerio debe dar a conocer y promover el reconocimiento del mandato y las funciones de las personas y equipos de enlace para la igualdad de género en todos los niveles del ministerio, especialmente por parte de los directores, a fin de dar legitimidad a su función.

2. Aplicar la perspectiva de género en todas las áreas de política.

Los ministerios de cada área de política son los responsables de la aplicación de un análisis de igualdad de género en su área. Se debe asegurar el compromiso y la rendición de cuentas al más alto nivel involucrando completamente a los ministros de cada área de política en el proceso de la incorporación de la igualdad de género y haciéndolos responsables tanto de los progresos conseguidos como de la ausencia de avances. Para ello es necesario que lleven a cabo evaluaciones regularmente.

Los mecanismos nacionales para la igualdad de género juegan un papel importante en el apoyo a los ministerios con su saber hacer, siempre que se elaboren leyes o políticas, durante su seguimiento o evaluación, a fin de verificar si se ha tenido debidamente en cuenta la dimensión de la igualdad de género (evaluación de impacto de género de la legislación). Por lo tanto, las unidades

de género han de tener la jerarquía y dimensión necesarias para supervisar todas las decisiones gubernamentales.

Es necesario garantizar que la financiación de las instituciones públicas, privadas o asociaciones sólo se conceda a las que realmente integren la igualdad de género en sus objetivos, actividades y en la evaluación de las iniciativas presentadas para su financiación.

Métodos y herramientas para el trabajo cotidiano

Los métodos e instrumentos cotidianos para la aplicación de la perspectiva de género son indiscutiblemente piedras angulares para la eficacia de la transversalización de género. La integración sistemática de la perspectiva de género se refiere a las estadísticas, el lenguaje, los presupuestos, la legislación y los programas. Las recomendaciones del estudio de la UE en este ámbito son las siguientes:

1. Asegurar que todas las estadísticas referidas a personas estén desagregadas por sexo.

La producción y el uso de estadísticas desagregadas por sexo debe ser aplicada de manera obligatoria en los documentos recogidos para la toma de decisiones de todos los Estados miembros de la UE. Es necesario desarrollar indicadores de género y estadísticas desagregadas por sexo en todos los ámbitos políticos. Todos los indicadores adoptados por el Consejo EPSCO (de política social de la UE) para el control y seguimiento de las áreas críticas de la Plataforma de Acción de Beijing deben integrarse en los sistemas nacionales de estadísticas.

2. Garantizar que todos los documentos que constituyen la base para la toma de decisiones, la legislación y los programas incluyan un análisis de género.

Existen distintos métodos disponibles, tales como la evaluación del impacto de género, los análisis de género u otros métodos similares. Los métodos utilizados deben explicarse en manuales y proporcionarse las instrucciones y la formación adecuada para facilitar su aplicación.

La presupuestación de género es la forma de aplicar la perspectiva de género en el proceso presupuestario, tanto para ver lo que las mujeres y los hombres, respectivamente, obtienen del presupuesto, como también como manera de estructurar el presupuesto.

3. Integrar la perspectiva de género en otras perspectivas.

Cuando hay muchas perspectivas transculturales a tener en cuenta, el enfoque de género debe formar parte de ellas a la hora de centrarse en grupos específicos como los niños, los jóvenes, los ancianos, las personas de otro origen étnico, las personas con discapacidad, grupos socioeconómicos, etc. Todos ellos constan de mujeres y hombres. Debemos evitar considerar que las políticas son neutras en relación al género y evitar políticas ciegas al género.

4. Formar a todos los que participan en la transversalización de género para que utilicen las palabras clave de manera similar.

Es importante tener una comprensión común de la terminología de género relativa a la política de igualdad y la transversalización de género. Todas las personas que trabajan por la igualdad de género deben comprender el contenido de las distintas palabras de la misma manera.

Compromisos de la UE para la transversalización de género

La perspectiva de género no es sólo un compromiso para los Estados miembros. La UE también tiene un importante papel que desempeñar en lo que respecta a la perspectiva de género. Las recomendaciones en relación con la perspectiva de género a nivel de la UE son:

1. Aplicar la perspectiva de género a nivel comunitario.
2. Realizar evaluaciones de la aplicación transversal de la perspectiva de género.
3. Establecer un foro para el intercambio de experiencias de transversalización de género.

La Unión Europea debería ejercer el liderazgo en la aplicación de la transversalización de género en todas sus actividades y ámbitos de la política mediante la evaluación de impacto de género antes de adoptar decisiones. De la misma manera, la introducción del enfoque de género en los presupuestos de la Unión Europea y la integración de la igualdad de género en la Agenda de Lisboa facilitarán la incorporación del género a nivel de la UE. Debería crearse un sistema de control, incluyendo coordinación y apoyo del proceso. También son importantes la evaluación y el seguimiento.

Como existe una falta de evaluaciones, una tarea importante para el nuevo Instituto Europeo de Igualdad de Género debería ser llevar a cabo evaluaciones

sobre los progresos en la transversalización de género por parte de los Estados miembros y devolver a los mismos los resultados de las experiencias. Asimismo, conviene alentar a los Estados miembros para que lleven a cabo evaluaciones y seguimiento de su propio trabajo.

Existe la necesidad de un foro internacional para el intercambio de experiencias y buenas prácticas en la perspectiva de género. El nuevo Instituto de la Igualdad de Género podría asumir esa misión. El Instituto podría organizar seminarios sobre buenas prácticas y recoger información útil sobre sitios web con diferentes ejemplos de buenas prácticas de los Estados miembros. Por último, también podría proporcionar apoyo para el desarrollo de herramientas e instrumentos para la aplicación de la transversalización de género. Esta información disponible podría aplicarse en el marco de los programas de cooperación de la Unión Europea con América Latina.

4. Buenas prácticas de género y cohesión social

La igualdad de género y la cohesión social son objetivos políticos estrechamente relacionados, desde el momento en que la cohesión social es un atributo de las sociedades que implica la igualdad de oportunidades para que toda la población pueda ejercer sus derechos fundamentales y asegurar su bienestar, sin discriminación de ningún tipo y atendiendo a su diversidad. Desde una perspectiva individual, la cohesión social supone la existencia de personas que se sienten parte de una comunidad, participan activamente en diversos ámbitos de decisión y son capaces de ejercer ciudadanía activa. La cohesión social también implica el desarrollo de políticas públicas y mecanismos de solidaridad entre individuos, colectivos y generaciones¹³.

Esta definición fusiona elementos propuestos por el Consejo de Europa¹⁴, sobre todo los que se refieren al bienestar basado en la igualdad de oportunidades y la no discriminación como elemento central de la cohesión social; junto con la

13. Ver: Florencio Gudiño. Marco conceptual. Oficina de Coordinación EUROsociAL, febrero 2007.

14. Consejo de Europa (2005). Concerted development of social cohesion indicators: a methodological guide. Estrasburgo.

definición de la CEPAL¹⁵, que destaca el sentimiento de pertenencia de la ciudadanía y las condiciones socioeconómicas de la población. La Comisión Europea ha tenido un papel protagonista en el impulso del concepto, otorgando especial importancia a la solidaridad como elemento central de las políticas de cohesión.

El vínculo operativo entre cohesión social e igualdad de género podemos concretarlo en relación a cada uno de los tres pilares que pueden definirse de la cohesión social:

- Estado: un Estado incluyente, que lleve a cabo políticas públicas de inclusión e integración que promuevan la cohesión social.
- Acceso: acceso al bienestar, a activos y servicios públicos de calidad, con igualdad de oportunidades y sin discriminación, que permitan a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos fundamentales.
- Ciudadanía: construcción de ciudadanía y sentimientos de pertenencia, sobre todo a través de la participación activa.

En el volumen anterior establecimos la dimensión de igualdad de género en relación con cada uno de ellos¹⁶, lo que nos permite en este estadio definir las buenas prácticas de cohesión social desde la perspectiva de igualdad de género en los siguientes términos:

- Estado: medidas orientadas a la integración de género en políticas públicas y la participación de las mujeres en el Estado.
- Acceso: medidas encaminadas a mejorar el acceso de las mujeres en condiciones de igualdad a los servicios y bienes públicos para garantizar sus derechos.
- Ciudadanía: medidas encaminadas a promover una mayor participación de las mujeres en los asuntos públicos y su sentido de pertenencia al proyecto común, especialmente de aquellas pertenecientes a los grupos más desfavorecidos.

En relación al elemento de ciudadanía, destacaríamos como buenas prácticas de cohesión social con perspectiva de igualdad de género aquellas buenas

15. CEPAL (2007). Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

16. I. López (coord.), P. Cirujano, A. del Olmo, B. Sevilla y R. Sánchez. Género y políticas de cohesión social. Conceptos y experiencias de transversalización. FIIAPP/EUROsociAL, 2007, p. 25.

prácticas que apliquen un enfoque metodológico participativo y de inclusión social, dirigido a las mujeres pertenecientes a grupos discriminados o de menor poder e influencia, entre otros¹⁷:

Mujeres en situación de doble o triple discriminación: mujeres de diferentes culturas, razas y etnias, mujeres lesbianas, mujeres jóvenes y mayores, mujeres discapacitadas; mujeres con SIDA, ETS y otras enfermedades graves y niñas (de diferentes razas, etnias, con discapacidades...).

Mujeres trabajadoras en condiciones de mayor vulnerabilidad y discriminación: mujeres y niñas campesinas, mujeres emigrantes urbanas e internacionales, mujeres y niñas trabajadoras del hogar (remuneradas y no remuneradas) y mujeres y niñas en economía informal.

Mujeres en situación de extrema dificultad: mujeres y niñas en situación de pobreza extrema, mujeres y niñas en desastres naturales, mujeres y niñas en conflictos armados, desplazadas o refugiadas y mujeres y niñas víctimas de trata y explotación sexual.

5. Conclusión: propuesta de definición final

Concluyendo, ¿qué entendemos por buena práctica de género y cohesión social? Desde nuestra perspectiva podemos definir las como:

“Aquellas iniciativas exitosas e innovadoras, que pueden ser transferidas y generan cambios positivos sostenibles sobre la igualdad de género¹⁸, contribuyendo (de manera directa o potencial) a la cohesión social mediante:

- La integración de género en las instituciones y políticas públicas y la participación de las mujeres en el Estado.
- La mejora del acceso de las mujeres en condiciones de igualdad a los servicios y bienes públicos para garantizar sus derechos.

17. Esta clasificación recoge la propuesta de priorización de la Estrategia de Género en el Desarrollo de la Cooperación Española de 2007.

18. Como hemos visto al definir las buenas prácticas de género, tales cambios pueden expresarse de manera directa como avances en la igualdad de género y las oportunidades de las mujeres en una comunidad determinada o como cambios en el contexto político, jurídico o institucional que creen las condiciones para tales avances.

- La mayor participación de las mujeres en los asuntos públicos y el desarrollo de su sentido de pertenencia al proyecto común, especialmente de aquellas pertenecientes a los grupos más desfavorecidos o excluidos socialmente.”

Desde nuestro punto de vista, varios elementos pueden otorgar, además, un mayor valor añadido a las buenas prácticas de género y cohesión social:

- Escala o alcance significativo.
- La aplicación de metodologías participativas, de manera coherente con la idea de inclusión social y la sostenibilidad e impacto de las iniciativas.
- La participación e implicación significativa del movimiento feminista (desde donde pueden aportarse posiciones críticas, experiencia acumulada e iniciativas realmente transformadoras).
- La implicación de un amplio abanico de actores y actrices (sociedad civil, gobierno, academia, etc.).
- La colaboración interinstitucional para el abordaje integral de problemas como el de la violencia de género.

Partiendo de esta definición y los elementos o criterios en ella contenidos, proponemos la caracterización de nuestras seis experiencias seleccionadas, tarea a la que hemos dedicado el epígrafe siguiente.

6. Referencias

CEPAL (2007). Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

CONSEJO DE EUROPA (2001). Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de “buenas prácticas”. Informe final de actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming. Serie documentos n° 28. Instituto de la Mujer, Madrid.

CONSEJO DE EUROPA (2005). Concerted development of social cohesion indicators: a methodological guide, Estrasburgo.

GUDIÑO, Florencio (2007). Marco conceptual de la cohesión social. Oficina de Coordinación EUROsociAL, febrero.

LÓPEZ, I. (coord.); CIRUJANO, P.; DEL OLMO, A.; SEVILLA, B. y SÁNCHEZ, R. (2007). *Género y políticas de cohesión social. Conceptos y experiencias de transversalización*. FIIAPP/EUROsociAL.

- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2007). Estrategia de Género en el Desarrollo de la Cooperación Española, Madrid.
- PNUD. Portal de América Latina Genera: www.americalatinagenera.org
- PROGRAMA EUROSOCIAL: www.programaeurosocial.eu
- RED URB-AL (2006). Buenas prácticas de ciudadanía activa de las mujeres, nº 12. Promoción de las mujeres en las instancias de decisiones locales, Barcelona, abril.
- REPERTORIO DE EXPERIENCIAS PRÁCTICAS E INICIATIVAS DE COHESIÓN SOCIAL-EPIC de la Oficina de coordinación del Programa para la Cohesión Social en América Latina: <http://epic.programaeurosocial.eu>.
- STERNER, Gunilla y BILLER, Helene (2007-01). Gender Mainstreaming in the EU Member States. Progress, Obstacles and Experiences at Governmental level, Gender Equality Program-UE.
- WOMENWATCH. Definición de buenas prácticas: <http://www.un.org/womenwatch/resources/goodpractices/guidelines.html>.

■ IV. Aportes de las experiencias seleccionadas a la cohesión social desde la perspectiva de género

1. Caracterización como buenas prácticas: análisis comparativo

Como ya mencionamos en la introducción, las seis experiencias seleccionadas son las siguientes:

Tres experiencias de transversalización:

- Suecia: Transversalización de género en la Administración de Suecia.
- Chile: Sistema de Enfoque de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión.
- Andalucía: Integración del enfoque de género en los presupuestos.

Tres experiencias de atención específica:

- Berlín: Proyecto de intervención en violencia doméstica hacia las mujeres (BIG).
- Cotacachi: Proyecto de Desarrollo Integral de la Mujer de Cotacachi (Ecuador).
- Murcia: Programa de Atención Biopsicosocial al Malestar de las Mujeres en Atención Primaria.

En todos los casos se trata de experiencias impulsadas por o donde la Administración pública juega un papel principal. En su mayor parte, se trata de iniciativas de amplio alcance, estatales y regionales, en un caso municipal, con la necesaria implicación y cooperación de diversos actores y actrices, bien sea con carácter interinstitucional o en relación a las organizaciones de la sociedad civil.

Todas las experiencias seleccionadas pueden ser consideradas buenas prácticas en la medida en que cumplen todos o la mayor parte de los criterios que nos permiten identificarlas como tales, tal como los definimos

supra, aportando, además, ciertos valores añadidos que merece la pena destacar en términos de participación feminista, de innovación o de cooperación interinstitucional, entre otros.

A continuación presentamos unos cuadros comparativos donde pretendemos resaltar los principales aportes de las experiencias como buenas prácticas (impacto, sostenibilidad, transferencia e innovación), así como sus principales áreas de aportación a la cohesión social (Estado, acceso y ciudadanía), dimensión esta última que desarrollamos más en detalle en el epígrafe siguiente.

Además, hemos querido presentar un cuadro complementario que nos permitiera destacar también, de manera comparada, ciertos valores añadidos muy significativos de las buenas prácticas en términos de alcance, utilización de metodologías participativas, participación o implicación feminista, implicación de una diversidad de actores y actrices (tanto estatales como sociedad civil) y los eventuales mecanismos de cooperación interinstitucional empleados. Estos últimos criterios ilustran, en definitiva, algunas de las condiciones que nos parecen clave cuando se trata de avanzar buenas prácticas de género y cohesión social, donde la participación y, en especial, la participación feminista y la cooperación entre distintos actores públicos y privados resultan definitivas en el éxito, impacto y sostenibilidad de las intervenciones. (Ver cuadros.)

CRITERIOS DE BUENAS PRÁCTICAS Y ELEMENTOS DE COHESIÓN SOCIAL

1. EXPERIENCIAS DE TRANSVERSALIZACIÓN

		Criterios de buena práctica				Cohesión social	
	Impacto	Sostenibilidad	Transferencia	Innovación	Estado	Acceso	Ciudadanía
Suecia	<ul style="list-style-type: none"> • Amplio alcance: todas áreas de política y niveles administrativos. • Integración en decisiones legislativas y presupuestarias. • Mejoras en estructura administrativa. • Formación del funcionariado. • Reorientación de programas incluidos locales. 	<p>Garantías:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Larga trayectoria en política igualdad de género. • Compromiso político. • Asignación presupuestaria suficiente. • Descentralización. • Amplia participación social. • Sólida estructura administrativa. <p>Debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dificultades en formación responsables políticos. 	<p>Transferido:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modelo europeo/internacional de buena práctica. • Especialmente la metodología de formación y herramientas aplicadas. <p>Factores favorables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Accesible. • Documentada. • Evaluada. 	<p>Nueva metodología de formación y herramientas adaptables, aplicables a todos los niveles y sectores (áreas de política) de la Administración.</p> <p>Descentralización del proceso a los municipios con el apoyo del JämStöd.</p>	<p>Integración de la perspectiva de igualdad de género en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toma de decisiones legislativas. • Asignación presupuestaria. • Programas niveles estatal, regional y municipal. 	<p>Búsqueda de resultados de igualdad en el nivel municipal: mayores oportunidades de mejora de acceso en igualdad a programas y servicios públicos.</p>	<p>Reorientación hacia la equidad de género de programas dirigidos a colectivos vulnerables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por edad: infancia, mayores. • Mujeres inmigrantes. • Otros.

CRITERIOS DE BUENAS PRÁCTICAS Y ELEMENTOS DE COHESIÓN SOCIAL (CONT.)

1. EXPERIENCIAS DE TRANSVERSALIZACIÓN

		Criterios de buena práctica				Cohesión social	
	Impacto	Sostenibilidad	Transferencia	Innovación	Estado	Acceso	Ciudadanía
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Amplio alcance: potencialmente aplicable a todas las áreas de política. • Integración en sistema de mejora de la gestión pública. • Reorientación de programas. 	<p>Garantías:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compromiso político. • Impulso del mecanismo de igualdad (SERNAM). • Sólida estructura administrativa. • Método progresivo. <p>Debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Escasa asignación presupuestaria y de recursos humanos. • Resistencias institucionales. 	<p>Transferible:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Referente de buena práctica latinoamericano. • Especialmente el sistema de incentivos a la buena gestión. <p>Factores favorables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Accesible. • Documentada. • Evaluada. 	<p>Integración de la equidad de género como elemento de calidad de la gestión pública.</p> <p>Aplicación de sistema de incentivos para motivar la integración del enfoque de género.</p>	<p>Transversalización de género en la gestión pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presupuestaria. • Gestión de servicios y productos. 	<p>Búsqueda de mejoras mediante acceso con equidad de género a los "productos estratégicos" de los servicios públicos.</p>	<p>Mejora de la transparencia y rendición de cuentas.</p>

CRITERIOS DE BUENAS PRÁCTICAS Y ELEMENTOS DE COHESIÓN SOCIAL (CONT.)

1. EXPERIENCIAS DE TRANSVERSALIZACIÓN

		Criterios de buena práctica				Cohesión social	
	Impacto	Sostenibilidad	Transferencia	Innovación	Estado	Acceso	Ciudadanía
Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> • Amplio alcance: potencialmente a todas las áreas de políticas y centros administrativos. • Evaluación ex ante de los presupuestos. • Sensibilización y debate público. • Reorientación de algunos programas. 	<p>Garantías:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compromiso político. • Impulso Consejería de Economía. • Sólida estructura administrativa. • Método progresivo. <p>Debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Escasa asignación presupuestaria y de recursos humanos. • Resistencias institucionales. • Escasa implicación del mecanismo de igualdad. 	<p>Transferible:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Referente de buena práctica en el ámbito español y latinoamericano. • Especialmente informe de evaluación y "metodología G⁺". <p>Factores favorables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Accesible. • Documentada. 	<p>Primera iniciativa de integración de género en presupuesto aplicada en contexto español.</p>	<p>Transversalización de género en los presupuestos públicos.</p>	<p>Búsqueda de reorientación de programas hacia la igualdad de género.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Búsqueda de reorientación de programas hacia colectivos excluidos. • Mejora de la transparencia y rendición de cuentas.

CRITERIOS DE BUENAS PRÁCTICAS Y ELEMENTOS DE COHESIÓN SOCIAL (CONT.)

2. EXPERIENCIAS DE ATENCIÓN ESPECÍFICA

Criterios de buena práctica		Cohesión social					
	Impacto	Sostenibilidad	Transferencia	Innovación	Estado	Acceso	Ciudadanía
Berlín	<ul style="list-style-type: none"> • Amplio alcance: toda la cadena de intervención frente a la violencia doméstica. • Estructuras estables de coordinación (mesa redonda). • Leyes y procedimientos revisados. • Mejora acceso servicios de atención (especialmente la policial). 	<p>Garantías:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Larga trayectoria en lucha contra la violencia de género. • Compromiso político. • Amplia participación social e institucional. • Amplia concertación de todos y todas implicados • Amplio apoyo y participación feminista. • Asignación presupuestaria y humana adecuada. <p>Debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diferencias de intereses entre gran diversidad de actores/actrices implicados/as. 	<p>Transferido:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modelo alemán y europeo de intervención ante el problema de violencia doméstica. • Calificado de buena práctica por la Unión Europea. • Transferido a todas las regiones alemanas. <p>Factores favorables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Accesible. • Documentada. • Evaluada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque en toda la cadena de intervención ante violencia doméstica. • Cooperación de todos los actores/actrices implicados/as en la cadena. • Metodología de debate y consenso permanente de todas las instancias implicadas. 	<p>Mejora de la respuesta pública ante el problema de la violencia de género:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reformas legislativas. • Reformas institucionales (mecanismos de concertación). • Cooperación con la sociedad civil. 	<p>Mejora del acceso a la justicia, a la atención policial, a los servicios sociales y al sistema de salud pública para las mujeres víctimas de violencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejora de los servicios de apoyo y protección específica a las víctimas. 	<p>Gran importancia de participación del movimiento feminista en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definición del problema. • Soluciones políticas (reformas legislativas e institucionales). • Prestación de servicios directos a las víctimas.

CRITERIOS DE BUENAS PRÁCTICAS Y ELEMENTOS DE COHESIÓN SOCIAL (CONT.)

2. EXPERIENCIAS DE ATENCIÓN ESPECÍFICA

		Criterios de buena práctica				Cohesión social	
	Impacto	Sostenibilidad	Transferencia	Innovación	Estado	Acceso	Ciudadanía
Berlín	<ul style="list-style-type: none"> Adaptación a las necesidades de las víctimas de los servicios de apoyo y protección. Creación de red nacional de intercambio. 						Atención específica a mujeres en especiales dificultades: inmigrantes y mujeres discapacitadas.

CRITERIOS DE BUENAS PRÁCTICAS Y ELEMENTOS DE COHESIÓN SOCIAL (CONT.)

2. EXPERIENCIAS DE ATENCIÓN ESPECÍFICA

		Criterios de buena práctica				Cohesión social	
	Impacto	Sostenibilidad	Transferencia	Innovación	Estado	Acceso	Ciudadanía
Cotacachi	<ul style="list-style-type: none"> • Alcance municipal. • Creación unidad de género. • Reorientación Programas medio ambiente y educación. • Puesta en marcha servicio atención mujeres víctimas violencia-intrafamiliar. • Apoyo comités usuarias Ley maternidad. 	<p>Garantías:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compromiso político, incluido en el Plan de Desarrollo del Cantón. • Amplia participación y apropiación por parte de las mujeres. • Apoyo de la Cooperación Internacional. <p>Debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dependencia de financiación externa sin compromiso de continuidad. 	<p>Transferible:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modelo de referencia que se está implantando en otras localidades de Ecuador. • No se ha evaluado. • No ha resultado fácil acceder a la información, ni a la documentación. 		<ul style="list-style-type: none"> • Integración de género en políticas locales (educación, medio ambiente). • Integración de género en estructuras municipales (unidad de género). • Compromiso de asignación presupuestaria para el servicio de atención por violencia intrafamiliar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de servicios públicos asesoramiento legal y psicológico frente violencia intrafamiliar. • Participación mujeres en definición y gestión de servicios ("apropiación"). 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a Comités de Usuarías Ley Maternidad Gratuita para control de aplicación de la misma. • Mejora de la participación de las mujeres en gobierno y políticas municipales. • Fortalecimiento del movimiento y liderazgo mujeres cotacacheñas.

CRITERIOS DE BUENAS PRÁCTICAS Y ELEMENTOS DE COHESIÓN SOCIAL (CONT.)

2. EXPERIENCIAS DE ATENCIÓN ESPECÍFICA

Criterios de buena práctica							
	Impacto	Sostenibilidad	Transferencia	Innovación	Cohesión social		
					Estado	Acceso	Ciudadanía
Cotacachi	<ul style="list-style-type: none"> • Incidencia nula de mortalidad materna en periodo aplicación Programa. • Fortalecimiento participación mujeres. 						

CRITERIOS DE BUENAS PRÁCTICAS Y ELEMENTOS DE COHESIÓN SOCIAL (CONT.)

2. EXPERIENCIAS DE ATENCIÓN ESPECÍFICA

		Criterios de buena práctica				Cohesión social	
	Impacto	Sostenibilidad	Transferencia	Innovación	Estado	Acceso	Ciudadanía
Murcia	<ul style="list-style-type: none"> Alcance regional y sectorial: centros de Atención Primaria de Salud de la Región de Murcia. Aplicación y evaluación exitosa del nuevo modelo de atención biopsicosocial con enfoque de género en APS (Atención Primaria de Salud). 	<p>Garantías:</p> <ul style="list-style-type: none"> Parte de la identificación de un claro problema no resuelto. Se ubica en el marco del Programa Estatal de Igualdad de Oportunidades. Satisfacción e implicación de profesionales y usuarias respecto del nuevo enfoque. <p>Debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> Insuficiente apropiación institucional y compromiso político. 	<p>Transferible:</p> <ul style="list-style-type: none"> Referente de buena práctica español. <p>Factores favorables:</p> <ul style="list-style-type: none"> Accesible. Documentada. Evaluada. 	<ul style="list-style-type: none"> Nuevo modelo de intervención y método de atención biopsicosocial, con enfoque de género en APS. Sistema innovador de cooperación entre los médicos de Atención Primaria y los especialistas de salud mental, que evita recurrir al sistema de derivación. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejora de capacidades de los profesionales de APS para atender el problema del "malestar de las mujeres". Mejora del sistema de cooperación interinstitucional entre APS y especializada. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejora del acceso de las mujeres al Sistema de Atención Primaria de Salud. Mejora de la calidad de la atención de las mujeres con problemas "del malestar". 	<ul style="list-style-type: none"> Ubicación de la atención del problema en APS: la primera respuesta del sistema público de salud ante la ciudadanía. Apoyo a la creación de grupos de mujeres en el sistema público de salud.

CRITERIOS DE BUENAS PRÁCTICAS Y ELEMENTOS DE COHESIÓN SOCIAL (CONT.)

2. EXPERIENCIAS DE ATENCIÓN ESPECÍFICA

		Criterios de buena práctica				Cohesión social		
	Impacto	Sostenibilidad	Transferencia	Innovación	Estado	Acceso	Ciudadanía	
Murcia	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de los síntomas somáticos y anímicos del malestar de las mujeres, baja la hiperfrecuentación y el consumo de fármacos. • Mejoras para los profesionales: baja el estrés, aumenta su capacidad de respuesta y la cooperación entre primaria y especializada. 							

CRITERIOS DE BUENAS PRÁCTICAS Y ELEMENTOS DE COHESIÓN SOCIAL (CONT.)

2. EXPERIENCIAS DE ATENCIÓN ESPECÍFICA

		Criterios de buena práctica				Cohesión social		
		Impacto	Sostenibilidad	Transferencia	Innovación	Estado	Acceso	Ciudadanía
Murcia	<ul style="list-style-type: none"> Bajan los costes para el servicio público de salud. 							

VALORES AÑADIDOS

1. EXPERIENCIAS DE TRANSVERSALIZACIÓN

	Alcance	Metodologías participativas	Participación feminista	Implicación diversidad de actores/actrices	Colaboración interinstitucional
Suecia	<ul style="list-style-type: none"> Muy amplio alcance, implica a toda la Administración sueca. Importante implicación municipal. 		<ul style="list-style-type: none"> El JämStöd (Cómite de apoyo y consulta para la transversalización de género) está formado por especialistas provenientes del feminismo. 	<ul style="list-style-type: none"> Especialmente distintos niveles de la Administración estatal, regional y municipalidades. En diagnósticos para reorientación de programas importante papel de la academia. 	<ul style="list-style-type: none"> JämStöd/municipalidades. Mecanismos de igualdad/ministerios.
Chile	Muy amplio alcance, potencialmente a toda la Administración chilena.		<ul style="list-style-type: none"> El liderazgo del SERNAM (mecanismo de igualdad) asegura la perspectiva feminista del proceso. 	<ul style="list-style-type: none"> Heterogénea. Ciertos servicios se implican, otros no. Participación de nivel regional. 	<ul style="list-style-type: none"> Estrecha colaboración entre DIPRES (Dirección de Presupuestos) y SERNAM.
Andalucía	Muy amplio alcance, potencialmente involucra a todos los sectores de la Administración autonómica.	Participación de los organismos implicados en el establecimiento de la clasificación "G" de los programas.		<ul style="list-style-type: none"> Heterogénea. Ciertos centros se implican más que otros. 	<ul style="list-style-type: none"> Estrecha colaboración con todos los actores/actrices involucrados/as en el proceso presupuestario.

VALORES AÑADIDOS

2. EXPERIENCIAS DE ATENCIÓN ESPECÍFICA

	Alcance	Metodologías participativas	Participación feminista	Implicación diversidad de actores/actrices	Colaboración interinstitucional
Berlín	<ul style="list-style-type: none"> Muy amplio alcance, involucra a todas las instancias de la cadena de intervención frente a la violencia, primero en Berlín como proyecto piloto, después en todas las regiones alemanas. 	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación de metodología de debate y consenso permanente entre todas las partes implicadas. Organización de grupos de debate temáticos y por poblaciones objetivo (mujeres, infancia, agresores). 	<ul style="list-style-type: none"> Participación muy significativa del movimiento feminista en la génesis, evolución y desarrollo de todo el proyecto (incluyendo representantes servicios sociales, profesionales independientes y activistas de derechos humanos, tanto del Este como del Oeste). 	<ul style="list-style-type: none"> Gran implicación de múltiples y diversos actores y actrices públicos y privados en espacios institucionalizados de intercambio. Mesa Redonda: organizaciones de mujeres, policía, operadores jurídicos, organizaciones de jóvenes, funcionariado inmigración, asistentes sociales, personal sanitario, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> Estrecha colaboración interinstitucional entre todos los actores de la red de intervención (Ministerio de Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud, Dpto. Economía, Tecnología y Mujer del Senado de Berlín, Ministerio de Justicia, Interior y Asuntos Sociales, etc.).

VALORES AÑADIDOS (CONT.)

2. EXPERIENCIAS DE ATENCIÓN ESPECÍFICA

	Alcance	Metodologías participativas	Participación feminista	Implicación diversidad de actores/actrices	Colaboración interinstitucional
Cotacachi	<ul style="list-style-type: none"> • Amplio alcance local, involucra a todas las políticas municipales. • Enfoca la cadena de intervención frente a la violencia. • Pretende llegar a toda la población del Cantón, con la implicación del movimiento de mujeres de Cotacachi. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Cantón Cotacachi se caracteriza por organizar sus procesos políticos en torno a un sistema de democracia local participativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación muy significativa del movimiento organizado de mujeres de Cotacachi, tanto en la identificación del problema como en los procesos de discusión, aprobación y ejecución del proyecto. • Sin embargo, resulta llamativo que no se identificarán intereses relacionados con la generación de ingresos y proyectos productivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conformación de una Red para la atención de la violencia intrafamiliar (VIF) de Administración pública local y sociedad civil (incluida Unión de Organizaciones Indígenas) de Cotacachi. 	<p>Colaboración dentro de la Red VIF:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comisión Mujer y Familia, Policía Nacional, representantes del Gobierno local, Consejería Niñez y Adolescencia, Consejo Nacional de la Infancia y la Familia, departamentos de Orientación de Colegios, Mediación Intercultural, etc. • Además apoyan técnica y financieramente el proyecto, el CONAMU (Consejo Nacional de las Mujeres) y UNIFEM.

VALORES AÑADIDOS (CONT.)

2. EXPERIENCIAS DE ATENCIÓN ESPECÍFICA

	Alcance	Metodologías participativas	Participación feminista	Implicación diversidad de actores/actrices	Colaboración interinstitucional
Murcia	<ul style="list-style-type: none">• Amplio alcance sectorial, involucra a todo el Sistema de Atención Primaria de Salud de la Región de Murcia.• Aplicable a todas las mujeres con síntomas "del malestar".	<ul style="list-style-type: none">• Crea grupos de apoyo a mujeres diagnosticadas con "malestar".	<ul style="list-style-type: none">• La iniciativa surge del mecanismo nacional de igualdad y en el proceso se involucra al Instituto Murciano de la Mujer.• La consultora tiene un enfoque feminista en el abordaje del problema "del malestar" de las mujeres.	<ul style="list-style-type: none">• Implicación institucional de organismos del sistema murciano de salud y el organismo nacional de igualdad.	<ul style="list-style-type: none">• Destaca especialmente el sistema de cooperación establecido para el apoyo del personal médico de Atención Primaria por parte de especialistas de salud mental.

2. Principales elementos a destacar en términos de cohesión social

Como vimos en el epígrafe relativo a la definición de buenas prácticas de cohesión social, la igualdad de género y la cohesión social guardan una estrecha relación que se manifiesta en los tres pilares de la cohesión social:

- Un Estado orientado hacia la equidad de género como estrategia de cohesión social, comprometido con un proceso de transversalización de género.
- Un acceso a servicios y bienes que sea capaz de atender las necesidades e intereses de género y busque hacer efectivo el ejercicio de los derechos de las mujeres y los hombres.
- Una ciudadanía activa de mujeres y hombres, capaz de generar cambios políticos, sociales y culturales para la cohesión social desde una perspectiva de igualdad y equidad de género.

Las seis prácticas seleccionadas contienen aportaciones para los tres ámbitos de la cohesión social, si bien, como veremos, algunas ponen más énfasis en los mecanismos del Estado (procesos de transversalización), mientras las otras lo hacen en relación a problemas específicos de acceso a programas y servicios públicos y a la promoción de una mayor participación ciudadana desde la perspectiva de género.

3. Experiencias de transversalización integrales

3.1. Transversalización de género en la Administración de Suecia¹⁸

Los elementos de especial relevancia de esta buena práctica en términos de cohesión social vienen dados por las medidas encaminadas a mejorar las capacidades del Estado para integrar el enfoque de género en sus políticas, instituciones y presupuesto; en la mejora del acceso a los bienes y servicios públicos por medio de su reorientación equitativa a las necesidades de mujeres y hombres, especialmente en el nivel municipal (descentralización) y la reorientación de género en programas dirigidos a colectivos vulnerables: por edad (infancia, mayores), mujeres inmigrantes.

18. Ver el análisis completo y detallado de la experiencia en el siguiente capítulo.

Se trata de la experiencia más amplia e integral de transversalización de género que hemos identificado: busca incluir a toda la Administración sueca, en todas sus áreas y niveles, incluido el proceso de descentralización, para orientar su trabajo hacia la equidad de género. Lo hace en base a unos plazos de tiempo determinados, fijando unas fases de progreso y unos objetivos claros y mensurables, lo que otorga transparencia y operatividad al compromiso asumido.

El Plan 2004-2007 incluye entre sus principales elementos: la integración de género en la toma de decisiones, tanto en los procesos legislativos como en la elaboración presupuestaria; la puesta en práctica de una nueva estructura y entramado institucional, donde destaca especialmente el hecho de que cada ministerio es responsable de la aplicación del análisis de género en su área de competencia y el sistema de cooperación interinstitucional que garantiza el apoyo de especialistas en temas de género; y la asignación de recursos humanos y financieros adecuados, incluyendo la capacitación y formación necesarias para que todo el personal funcionario pueda llevar a cabo su trabajo orientándolo hacia la consecución de los objetivos de igualdad de género del Gobierno sueco.

La estrategia de actuación sueca no pierde de vista que el impacto del proceso ha de traducirse en la mejora de los servicios que la Administración ofrece a la ciudadanía, donde el nivel municipal juega un rol inmediato y los resultados en términos de cohesión social resultan más visibles.

La transferencia del proceso de transversalización de género del nivel central al regional y municipal es uno de los principales éxitos y avances del Estado sueco en igualdad de género. Ello se ha concretado en la reorientación de programas a los que se han trasladado los métodos de capacitación y análisis de género del JämStöd¹⁹ y que han dado lugar a buenas prácticas específicas de equidad de género en el acceso de mujeres y hombres a los servicios, incluyendo colectivos especialmente vulnerables: violencia de género contra mujeres inmigrantes, jóvenes en dificultades, niñas y niños.

En todos los casos se parte siempre de un diagnóstico en el que se analiza la situación de igualdad o desigualdad de los servicios prestados o se identifican

19. Comité de apoyo y consulta para la transversalización de género, formada por especialistas provenientes del movimiento feminista y con mucha experiencia de trabajo en género.

las eventuales diferencias en la vivencia diaria del tema o problema para mujeres y hombres que se encarga al JämStöd o a las universidades.

La calidad del diseño metodológico de la formación y análisis, sistemático y aplicable a todo el personal por su capacidad de adaptación a sus distintas circunstancias y necesidades sectoriales o funcionales, es una de las claves del éxito del proceso. Las herramientas generadas, basadas en pasos (método de la “Escalera”), son de gran utilidad y han sido replicadas dentro y fuera del país. Suecia ha conseguido instaurar un modelo internacional de referencia para el desarrollo de capacidades de integración del enfoque de género dentro de la Administración.

Abundando en los descritos en el informe detallado, son valores añadidos desde la perspectiva de la cohesión social, el trabajo de descentralización que permite un mayor protagonismo de los municipios en el impulso a la igualdad de género para el acceso a los servicios, así como la inclusión de mujeres pertenecientes a colectivos más vulnerables, como son las mujeres inmigrantes.

La utilización de metodologías de investigación y diagnóstico de la realidad, que devuelven el protagonismo a la gente permiten visibilizar problemas que no se habían identificado, como es, por ejemplo, la problemática de las mujeres inmigrantes en relación a la violencia de género (crímenes de honor) o las necesidades de apoyo al profesorado para promover un trato igualitario a niñas y niños (pedagogía compensatoria). De este modo, los servicios y el Estado se hacen más solidarios y equitativos, evitando las discriminaciones y promoviendo una mayor participación y cohesión social.

3.2. Sistema de Enfoque de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión de Chile²⁰

Los principales elementos del programa, relativos a la cohesión social, se encuentran en la búsqueda de una mejora en la gestión pública de los servicios, orientada a resultados sobre la atención de la gente, en la que se incluye una perspectiva de equidad de género como concepto que forma parte de la gestión de calidad. El sistema tiene un impacto en términos de mejora del acceso de las mujeres a los servicios públicos y de mejora de la planificación y orientación presupuestaria hacia una mayor equidad de género.

20. Ver el informe completo de la experiencia en el siguiente capítulo.

La iniciativa tiene la cualidad de integrar el objetivo de la equidad de género como parte del Programa general de mejora de la calidad de la gestión pública de la Administración chilena, lo que constituye una herramienta muy potente de transversalización de género en todas las políticas públicas chilenas, pues implica (en principio) a toda la Administración chilena y al mismo presupuesto público.

Cada servicio, con el apoyo del SERNAM²¹ se compromete a analizar el impacto que los “productos estratégicos” ofertados tienen sobre hombres y mujeres y de qué modo atienden sus necesidades con equidad de género, y a tomar las medidas oportunas para corregir los eventuales desequilibrios existentes.

La principal innovación consiste en la integración de la equidad de género en los análisis y medidas adoptadas para la mejora de la gestión y en el sistema de incentivos, por el cual se concede una bonificación salarial al personal del servicio que consiga los objetivos y se retira el incentivo en caso de no cumplirse.

La mejora de la gestión pública implica una mayor transparencia y eficacia del Estado en la garantía de los servicios necesarios para atender a la ciudadanía. Sin embargo, la introducción de criterios de equidad es la que garantiza su verdadera orientación hacia la cohesión social, de ahí la importancia que adquiere la integración del Sistema de Enfoque de Género en la aplicación del Programa de mejora de la gestión pública.

En este sentido, es fundamental destacar el papel del SERNAM, como mecanismo de igualdad en el liderazgo, desarrollo y supervisión de todo el proceso, lo que garantiza la aplicación de una verdadera perspectiva de género, que permita transformar la orientación de los programas de acuerdo a sus resultados en términos de igualdad de género.

El Programa presenta ciertos riesgos o desafíos de quedarse en el mero nivel de gestión si no se acompaña de la transformación en el propio diseño de las estrategias y objetivos de políticas que incluyen la igualdad de género y la cohesión social. El Estado, desde la perspectiva de la cohesión social, no

21. Servicio Nacional de la Mujer. Es el mecanismo chileno de igualdad.

puede concebirse como un mero gestor de servicios a clientes, sino como el responsable de la promoción y de la garantía del ejercicio de los derechos de la ciudadanía de todas las personas, hombres y mujeres, especialmente de las que se encuentran en situación de exclusión social o son objeto de discriminaciones.

En este sentido, si bien es importante que la idea de equidad de género forme parte operativa del sistema de gestión, no ha de perderse de vista su contenido político y no meramente técnico. No se trata sólo de una técnica o herramienta más al servicio de la gestión, sino de un enfoque general que guía el Programa, y que se centra no tanto en los productos en sí mismos sino en sus resultados en términos de acceso de las ciudadanas y ciudadanos a los mismos.

3.3. Integración del enfoque de género en el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía²²

Los elementos de especial relevancia de esta buena práctica en términos de cohesión social vienen dados por las medidas encaminadas a la integración de género en los presupuestos públicos de la comunidad de Andalucía, como forma de reorientación de los programas financiados hacia una efectiva igualdad de género.

La mejora de la transparencia en la gestión pública es un aspecto clave de la cohesión social que implica mayores capacidades de control por parte de la ciudadanía sobre lo que hace la Administración pública y en qué se gasta el dinero público. La integración del análisis de género en los presupuestos y en los programas financiados saca a la luz nueva información sobre la inversión pública y su resultado sobre las mujeres, que contribuye de manera determinante a la transparencia en términos de avances reales hacia el objetivo político de la igualdad de género.

La iniciativa surge integrada en el marco del proceso global de transversalización de género en la Comunidad Autónoma de Andalucía, siendo el presupuesto uno de los instrumentos más potentes a la hora de generar cambios que afectan a lo largo y ancho de toda la Administración pública, en cuanto a asignación de recursos financieros se refiere, con lo que esto supone de incentivo o sanción de acuerdo a los objetivos (integración de la perspectiva de género) en este caso pretendidos.

22. Ver el informe completo de la experiencia en el siguiente capítulo.

A destacar la metodología, en concreto la herramienta G+ que clasifica los distintos programas de la Administración andaluza de acuerdo con su capacidad transformadora y de movilización de recursos (programas de mayor asignación presupuestaria), señalando de este modo los prioritarios en el proceso de transversalización.

La iniciativa ha conseguido generar una mayor sensibilización y movilización de actores y actrices dentro de la Administración andaluza en relación a la necesidad de reorientar los programas hacia la igualdad de género, así como una mayor inversión en recursos humanos que lideren el proceso. Sin embargo, los principales retos o desafíos a los que se enfrenta el Programa son la necesidad de profundizar en la formación en teoría y práctica de género de muchas de las personas implicadas, y de aumentar el compromiso de los propios órganos responsables, así como la conveniencia de fortalecer la coordinación establecida con el mecanismo de igualdad.

Por otro lado, la integración de género en los presupuestos andaluces permite impulsar el proceso de transversalización de género en todas las políticas públicas, de modo que generen mayores oportunidades de invertir en la equidad de género a través de todas ellas.

También permite identificar situaciones de exclusión, lo que contribuye a orientar el gasto público con vistas a una mayor integración de los grupos y colectivos más discriminados y de acuerdo con un principio de justicia redistributiva.

4. Experiencias de atención específica

4.1. Proyecto de intervención en violencia doméstica hacia las mujeres en Berlín (BIG)²³

Los elementos de especial relevancia de esta buena práctica en términos de cohesión social vienen dados por las medidas encaminadas a mejorar las capacidades de respuesta del Estado frente a la violencia de género,

23. Ver el informe completo de la experiencia en el siguiente capítulo.

impulsadas desde el propio movimiento de mujeres alemán. A destacar que se trata de una experiencia ampliamente evaluada, documentada y transferida, enmarcada en la política general de igualdad con la que el Gobierno alemán se encuentra fuertemente comprometido y con amplia capacidad institucional y financiera.

Este proyecto ha tenido la virtud de generar un proceso de *transversalización inversa* en la medida en que parte de la identificación de un problema género-específico (la violencia de género en Alemania) y el proceso de institucionalización genera una transformación desde abajo hacia arriba, desde las reivindicaciones del movimiento de mujeres y las organizaciones que lo representan, hasta su instalación en el *mainstream* de las políticas públicas con capacidad de incidir en la problemática de la violencia de género.

Uno de los elementos más reseñables del proceso es que se produce una intensa colaboración entre el movimiento feminista y las instituciones públicas, a partir del reconocimiento público y político del papel desempeñado y la experiencia adquirida por las organizaciones de mujeres en el ámbito de la lucha contra la violencia de género en Alemania. De este modo, uno de los principales valores añadidos de esta buena práctica es la estrecha relación de cooperación que se desarrolla entre el Estado y el movimiento de mujeres.

Otra de las características que otorgan valor añadido a la experiencia en términos de buena práctica de cohesión social es que se produce una ampliación progresiva de los múltiples y diversos actores y actrices implicados en el proyecto: organizaciones de la sociedad civil, personal funcionario público con distintos papeles en relación a la ruta de la violencia de género (casas de acogida, policías, personal sanitario, operadores jurídicos), etc.

La metodología de trabajo es especialmente reseñable, basada en la coordinación, el debate y consenso permanente para la determinación de los problemas y medios de solución. También a destacar los resultados del método en términos de aprendizaje y sostenibilidad de un proceso que es capaz de irse enriqueciendo y adaptando desde un enfoque específico en las mujeres (MED) hacia un enfoque de género (GED) implicando a toda la sociedad y poniendo el énfasis en el necesario trabajo de transformación de las relaciones de género que implica a los hombres.

Así, partiendo de lo más urgente, las medidas de atención a las víctimas y la mejora de la respuesta de los servicios públicos, acaba incidiendo en la reforma legislativa e institucional a nivel del Estado para reforzar la capacidad de respuesta ante la violencia de género y ampliar su enfoque hacia medidas preventivas y de incidencia sobre los comportamientos masculinos.

El proyecto consigue mejorar el acceso de las mujeres a los servicios de atención frente a la violencia de género, mediante las casas de acogida y la atención directa a las víctimas, especialmente a aquéllas con mayores dificultades por ser inmigrantes, ofreciendo servicios de atención telefónica en más de diez idiomas diferentes. El proyecto mejora asimismo el acceso efectivo de las mujeres a la justicia, a la protección policial y a los servicios de salud en casos de violencia de género.

La participación, que podríamos calificar de “feminista”, se refiere a aquel tipo de participación que genera cambios en las relaciones de género, a través del empoderamiento de las mujeres y la mejora en la respuesta de las instituciones para garantizar sus derechos.

El gran valor de esta práctica puede medirse en términos de participación del movimiento feminista berlinés y su apropiación del proceso político e institucional de lucha contra la violencia de género mediante la creación de espacios de encuentro e intercambio permanente entre todas las instituciones implicadas y una metodología basada en la coordinación, el debate y la búsqueda de consenso permanente.

La experiencia es un éxito en términos de incidencia política e institucional, de cooperación y trabajo conjunto con las administraciones e instituciones públicas implicadas en la lucha contra la violencia de género. No olvidemos que el movimiento consigue la reforma, la transformación del Estado, en términos legislativos e institucionales.

Hacia adentro del propio movimiento, cabe destacar que se aúnan organizaciones con diversos intereses, a veces en previa competencia, en un proceso de concertación feminista que fortalece el movimiento frente al Estado.

La principal dificultad que presenta la buena práctica es la complejidad de intereses y diferentes papeles que juegan el amplio espectro de implicadas e implicados, a veces en conflicto o en competencia entre sí. Así, por ejemplo,

se producen ciertas tensiones entre organizaciones de mujeres ante la retirada de subvenciones para aunar servicios públicos o entre distintos sectores estatales con distintos puntos de vista sobre el problema de la violencia de género mecanismos de igualdad, responsables de salud, responsables de justicia, inmigración, etc. El éxito, sin embargo, está precisamente en la amplísima concertación social e institucional que se genera para combatir el problema.

4.2. Proyecto de Desarrollo Integral de la Mujer de Cotacachi (Ecuador)²⁴

Esta buena práctica es probablemente la experiencia que aporta mayor valor añadido en términos de cohesión social, al tratarse de iniciativas dirigidas a población excluida socialmente (población indígena de Cotacachi, Ecuador), en situación de doble discriminación (mujeres indígenas) e incorporar una perspectiva de equidad de género.

El proyecto se concreta en una mejora de los servicios públicos en términos de atención de los problemas de las mujeres, con una mejora en el acceso a dichos servicios en una doble dirección:

1. De manera específica mediante la puesta en marcha de un Centro de Desarrollo y Atención Integral a la Mujer de Cotacachi que ofrece asesoramiento legal y psicológico ante casos de violencia intrafamiliar y la creación de una red (VIF) que facilita vías de solución a estos problemas. A destacar que el centro aplica un método de atención respetuoso con los valores culturales de la población que atiende. A pesar de no existir un verdadero análisis de impacto (evaluación), se han informado avances en el combate contra la violencia intrafamiliar y sexual.

Por otro lado, el proyecto promueve la mejora de la salud sexual y reproductiva de las mujeres con el apoyo de los Comités de Usuarías de la Ley de Maternidad Gratuita. A destacar que se ha conseguido que se cumpla en todo el Cantón y que no ha habido ningún caso de mortalidad materna en los últimos dos años.

2. De manera transversal, a través del trabajo de la Unidad para el Desarrollo de la Mujer y la Familia del Cantón, que se ocupa de incluir el enfoque de género en toda la política pública, de velar por la ejecución de la agenda

24. Ver el informe completo de la experiencia en el siguiente capítulo.

de las mujeres y representar a las mujeres en el Gobierno local. A destacar la inclusión de los aspectos de género en el Programa de medio ambiente, así como en los materiales del Programa de post-alfabetización.

El principal valor añadido de este proyecto en relación a las tres dimensiones de la cohesión social es el que implica un mayor ejercicio de la ciudadanía, una mayor articulación social y de sentido de pertenencia de las mujeres de esta región de Cotacachi.

El proyecto está dirigido a mejorar la atención a las necesidades e intereses estratégicos de género de mujeres indígenas, lo que representa un grupo sometido a doble discriminación: tanto por sexo como por pertenencia étnica. Asimismo se trata de una región apartada, por lo que implica una iniciativa de cohesión territorial.

La clave de esta práctica se encuentra en la participación y promoción de la ciudadanía de las mujeres (elemento clave de cohesión social y de buenas prácticas en general). Surge a iniciativa de la población y su gestión recae en las propias mujeres (apropiación).

Es un ejemplo de trabajo para la igualdad de género en un contexto de diversidad cultural y multiétnica, lo que pone de manifiesto la falacia de oponer ambas dimensiones en la práctica.

El proyecto consigue el fortalecimiento del movimiento de mujeres cotacacheñas (a destacar los espacios de participación que se generan y fortalecen a través del proyecto), de liderazgos femeninos y la mejora de su capacidad de interlocución y diálogo con la Asamblea cantonal. Las mujeres mejoran su sentimiento de pertenencia al proyecto local y de confianza en la política municipal.

Sin embargo, llama la atención que este proyecto pueda ver su sostenibilidad comprometida si no se superan los problemas de financiación que enfrenta, que dependen en gran medida de fondos de cooperación internacional. Por otro lado, se ha señalado la necesidad de incluir iniciativas de empoderamiento económico de las mujeres, que les permitan desarrollar actividades productivas, pues hasta el momento estas necesidades no habían sido contempladas por el proyecto y resultan determinantes para garantizar la autonomía de las mujeres en el proceso de participación comunitaria.

4.3. Programa de Atención Biopsicosocial al Malestar de las Mujeres en Atención Primaria de la Región de Murcia²⁵

La contribución de esta experiencia a la cohesión social se expresa especialmente en el ámbito de la mejora del acceso de las mujeres a la Atención Primaria de Salud (APS).

Parte de necesidades de género en salud demandadas por las propias mujeres y el propio personal médico que las atiende, que no consigue ofrecer soluciones al llamado síndrome del malestar de las mujeres con la mera aplicación de las herramientas existentes en el sistema español de APS.

La experiencia implica, por tanto, el diseño de un nuevo modelo para atender el malestar de las mujeres mediante un enfoque biopsicosocial y de género que, aplicado y evaluado como experiencia piloto, arroja importantes mejoras en términos de eficacia y efectividad: mejoras en la formación del personal, disminución de la hiperfrecuentación de consultas y el consumo de fármacos, mayor nivel de satisfacción de pacientes y personal médico. El coste de la puesta en marcha del modelo es reducido, pues sólo se necesitan cubrir costes de formación, integrándose en los recursos públicos de salud e infraestructuras preexistentes.

Ha sido especialmente valorado el mecanismo de cooperación interinstitucional por el que el personal de Atención Primaria en lugar de derivar a las pacientes, las atiende con el apoyo y supervisión del personal especializado de salud mental.

Cabe destacar, asimismo, que la iniciativa surge del Instituto de la Mujer (mecanismo de igualdad) en el marco del Programa Estatal de Igualdad de Oportunidades en Salud y se aplica en el nivel regional como una experiencia piloto de integración de género en APS por parte del Servicio Regional de Salud de Murcia.

La iniciativa ha sido recogida como buena práctica por parte del Instituto de la Mujer de España, así como propuesta al premio de calidad del Observatorio de Salud.

25. Ver el informe completo de la experiencia en el siguiente capítulo.

El método contribuye a la toma de conciencia sobre las desigualdades de género tanto por parte de las pacientes como del propio personal sanitario. Más en concreto, la creación de grupos de trabajo de mujeres facilita la articulación social y las iniciativas organizativas por parte de las mujeres. En último término, a una ciudadanía más activa en relación a la necesaria transformación de las políticas sanitarias.

Sin embargo, el principal reto que encuentra es la insuficiente apropiación del modelo por parte de los sistemas de salud. Falta voluntad política y se observan resistencias institucionales para el cambio de paradigma que implica el nuevo enfoque en relación a las prácticas tradicionales. El método no consigue el apoyo mayoritario de quienes tienen que aplicarlo, especialmente el apoyo por parte de los responsables para la institucionalización de la iniciativa. En este sentido se trata de una iniciativa claramente innovadora y probadamente exitosa en términos técnicos que, sin embargo, apenas ha comenzado a implantarse en la práctica por falta de apoyo político e institucional suficiente.

■ V. Análisis detallado de las experiencias seleccionadas*

1. Transversalización de género en la Administración de Suecia

1.1. Resumen

La experiencia de transversalización de género en la Administración de Suecia es el resultado de un proceso de búsqueda de una mayor igualdad en la sociedad sueca, que se articula sobre tres ejes: el primero, la Ley de Igualdad de 2006 que define cuatro nuevos objetivos de igualdad en el ámbito económico, político, de conciliación y contra la violencia de género. En segundo lugar, el Plan de Acción 2004-2009 que define la transversalidad de género como la estrategia a seguir para lograr que la Administración se encuentre en la mejor posición posible para que la igualdad de género permee en las políticas públicas. Por último, la descentralización de la estrategia de transversalidad desde el nivel central hasta el municipal pasando por el ámbito regional, que permite la mejora de la calidad, desde este enfoque de género, de los servicios que afectan de manera directa a las personas.

El hilo conductor de estos tres ejes de la transversalización de género en la Administración sueca se encuentra en la metodología sistemática de formación en género y capacitación para realizar análisis de género de las diferentes áreas políticas. Esta metodología, desarrollada y difundida por el JämStöd entre 2005 y 2007, supone una referencia significativa de avance para abordar el trabajo de transversalización en el seno de los sistemas administrativos públicos.

* Los informes que se incluyen en este capítulo han sido preparados por un equipo de investigación conformado por Irene López, Alicia del Olmo, Paula Cirujano y Rocío Sánchez en el marco de un convenio suscrito con la Oficina de Coordinación de EUROsociAL-FIIAPP. Sus contenidos reflejan la investigación y opiniones de las autoras y en ningún caso deben interpretarse como la posición oficial de la Unión Europea, la FIIAPP, o la Oficina de Coordinación de EUROsociAL.

1.2. Situación de partida

Suecia es un país referente en igualdad de género, no sólo por puntuar el quinto en el índice de desarrollo de género de los informes de desarrollo humano², sino porque su tradición en la búsqueda de igualdad entre mujeres y hombres tiene larga trayectoria. Desde que en 1845 reconociera los derechos de herencia de suecas y suecos hasta que en 2006 el Parlamento adoptara unos objetivos de igualdad a nivel nacional, se sucede una interesante cascada de progresos en el reconocimiento de los derechos de las mujeres. Las mujeres suecas alcanzaron el derecho al voto en 1921 y desde las últimas elecciones de septiembre de 2007, existe una paridad del 47 por ciento-53 por ciento de representación en el Riksdag (Parlamento sueco) y las mujeres ostentan el 41 por ciento de los cargos ministeriales en el Gobierno. Entre los cargos elegidos en el nivel de gobiernos locales, éstas constituyen un 41 por ciento³.

En 1971, una reforma de los impuestos con separación de los ingresos entre los cónyuges hizo más rentable a las mujeres encontrar un trabajo fuera del hogar. Uno de los resultados de esta política se manifiesta en el hecho de que en 2006 había un 76 por ciento de las mujeres y un 81 por ciento de los hombres en el mercado laboral.

Desde los años sesenta se ha ido desarrollando un sistema público de guarderías en diferentes formas que en la actualidad acoge alrededor del 84 por ciento de los niños y niñas hasta los cinco años. Desde 1974, Suecia también tiene el sistema de baja de paternidad/maternidad más generoso del mundo que permite a las madres y padres compartir dicho permiso y permanecer en casa por un año y medio (480 días) con el 80 por ciento de su salario. Hay 30 días regulados para la baja de ambos, padre y madre, simultáneamente. Actualmente, el 20 por ciento de los días de las bajas de pa/maternidad los solicitan los hombres, en palabras de la ministra de Igualdad Nyamko Sabuni⁴.

2. PNUD (2007). *Informe de desarrollo humano*.

3. Instituto Sueco (2007). *Gender equality in Sweden. Fact sheet*.

4. Ministerio para la Integración y la Igualdad de Género (2007). Conference Report: "Gender Mainstreaming at governmental level in the EU Member States" 1-2 febrero 2007 en Estocolmo.

No obstante, la división sexual del trabajo sigue manifestándose en términos de desigualdad de género. En Suecia se llevan a cabo cerca de 136 millones de horas de empleo remunerado a la semana y de todas ellas, las mujeres son responsables del 42 por ciento y los hombres del 58 por ciento. El trabajo doméstico no remunerado suma cerca de 126 millones de horas a la semana y aquí las mujeres son responsables del 58 por ciento y los hombres del 42 por ciento. Padres y madres tienen derecho a reducir su jornada laboral hasta un 75 por ciento hasta que sus hijos e hijas cumplan 8 años, pero este derecho lo ejercen casi exclusivamente las mujeres⁵.

El Estado sueco cuenta también con una larga trayectoria y experiencia en la implementación de políticas de acción positiva desde los años setenta, lo que le lleva, en 1994, a identificar la necesidad de transversalizar el enfoque de género en toda la política sueca a través de la Ley de Igualdad de Oportunidades.

Desde entonces, y durante más de diez años, la Administración sueca ha elaborado nuevos métodos, herramientas y aproximaciones para abordar la igualdad en la vida de hombres y mujeres en sectores y esferas políticas donde anteriormente ésta no se tenía en consideración. El desarrollo de metodologías de formación y análisis de género y la implementación de experiencias concretas como la que tuvo lugar en la ciudad de Goteborg⁶ son ejemplos significativos en este sentido. El trabajo para la igualdad de género ha avanzado así, de manera ininterrumpida, legitimando y consolidando nuevas actitudes, instrumentos de trabajo y estándares que favorecen la puesta en marcha de iniciativas de transversalización de género.

De esta manera, la década entre 1994 y 2004, que podría interpretarse como un caso más de periodo de evaporación de las políticas de género, resulta ser un proceso de maduración de las políticas de igualdad que dará lugar a que, en 2004, el Gobierno diseñe un plan de acción para integrar el enfoque de género en la Administración pública.

Este Plan de Acción 2004-2009, consolida la transversalidad de género como una estrategia a ser adoptada sistemáticamente en la Administración. En sentido técnico, promueve la reorganización del engranaje político-administrativo

5. Instituto Sueco (2007).

6. Ministerio de Industria, Empleo, y Comunicaciones (2001). *Just Progress. Applying Gender Mainstreaming in Sweden.*

para conseguir una planificación de las políticas públicas orientada a las necesidades e intereses de hombres y mujeres. Conlleva un proceso de redefinición de las políticas, programas y proyectos gubernamentales para mejorar los servicios que la Administración ofrece a la ciudadanía, desde el punto de vista de género.

La transversalidad de género en Suecia se inicia en el seno de la Administración central y va extendiéndose en un proceso de descentralización al nivel regional y municipal. La Administración central cuenta con oficinas gubernamentales en el nivel regional, organizadas en el Consejo Administrativo Regional, organismo que vela por el cumplimiento de la transversalidad en las regiones y, para ello, se coordina con las municipalidades para su implementación en el nivel más cercano a la ciudadanía, donde los servicios se encuentran con las personas y tienen que adaptarse a ellas. Esta transferencia desde el nivel central hasta el local es uno de los principales éxitos y avances que está experimentando el Estado sueco en materia de igualdad de género.

Pero si esta descentralización de la transversalidad de género ha sido posible, también se debe a que en Suecia han logrado dotarse de un mandato político más alto que obliga a toda la Administración a cumplir con las responsabilidades que plantea la estrategia de género. En el año 2006, el Parlamento sueco, a propuesta del Gobierno, aprueba la Ley “Poder para definir la sociedad y tu vida, hacia unos nuevos objetivos de política de igualdad de género”. Su meta principal es conseguir que el poder se redistribuya entre los hombres y las mujeres para que cada persona pueda de manera igualitaria, decidir sobre su vida y sobre la sociedad en la que vive.

Esta ley enuncia cuatro nuevos objetivos de igualdad orientados a lograr:

1. Una distribución igualitaria del poder y la influencia, de manera que hombres y mujeres tengan los mismos derechos y oportunidades para ejercer una ciudadanía activa y participar en la toma de decisiones.
2. Una igualdad económica entre mujeres y hombres, con iguales oportunidades y condiciones de acceso a la educación y a un empleo remunerado, que proporcione independencia económica de por vida.
3. Una distribución igualitaria del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, asumiendo las responsabilidades equivalentes en el trabajo doméstico e iguales oportunidades para dar y recibir cuidados.

4. Terminar con la violencia masculina contra las mujeres, de manera que hombres, mujeres, niñas y niños tengan los mismos derechos y oportunidades de integridad física.

Los objetivos constituyen una pieza importante de esta experiencia ya que son el horizonte de referencia de igualdad obligado para cualquier entidad responsable o gestora de política pública. Esto significa que la igualdad de género concierne a todas las áreas políticas del Gobierno sueco y que, por lo tanto, todas las personas que trabajan en la Administración pública, en los niveles nacional, regional y local⁷ del Estado sueco, tienen que saber analizar y abordar su trabajo en términos de cumplimiento de los objetivos nacionales de igualdad entre mujeres y hombres.

Para que esto sea posible, la Administración pública sueca invierte una gran cantidad de recursos en desarrollar una metodología de formación y análisis de género diseñada por el JämStöd que, de manera integral y sistemática, se utilice en la planificación, ejecución y evaluación de todas las áreas políticas. Este hilo conductor también contribuye a que vaya siendo posible la transversalización de género en todos los niveles de la Administración del Estado en Suecia.

1.3. Objetivos y resultados alcanzados

El Plan de Acción 2004-2009 es el documento de política que marca cómo llevar a cabo la estrategia de transversalidad de género dentro de la Administración central. Su objetivo general es lograr que las oficinas gubernamentales estén en la mejor posición posible para lograr permear la igualdad de género en el conjunto de la política gubernamental.

Los resultados que el plan espera alcanzar son cuatro:

1. La perspectiva de igualdad de género es visible en los procesos de toma decisiones.

En Suecia, el proceso decisorio se comprende como resultado de dos procesos, uno legislativo y otro presupuestario, y la igualdad de género debe estar transversalizada en ambos.

7. *Women and Men in Sweden. Facts and Figures* (2006). Forecasting Institute Statistics, Estocolmo, p. 14.

Las leyes nacionales, comunicaciones del Gobierno al Parlamento, informes anuales oficiales y publicaciones de los ministerios, entre otro tipo de documentación manejada por el Gobierno, tienen que haber sido elaborados teniendo en cuenta la dimensión de género. De esta manera se asegura que la toma de decisiones contiene suficiente información sobre la desigualdad de género existente y de los pasos que se están dando para reducirla.

2. El personal funcionario tiene un buen conocimiento de las principales dimensiones de género de manera global y en su área específica de trabajo.

La formación en género y la capacitación sobre el uso de metodologías y herramientas con enfoque de género es la principal vía para mejorar los conocimientos y habilidades sobre la igualdad de género y poder integrarlos en el trabajo que realiza la Administración. En este sentido, son necesarios cursos de formación específicos en género, así como la integración de la dimensión de género en otras formaciones facilitadas por la misma Administración.

3. Los análisis de género de programas forman parte de la información que maneja el Gobierno en sus decisiones.

El ejecutivo necesita que la documentación e información en la que se basa para tomar las decisiones, integren la perspectiva de género y estén orientadas al cumplimiento de los nuevos objetivos de igualdad. Para ello, la perspectiva de género debe estar incluida en los objetivos de las 49 áreas políticas, en el nivel de área de programa, en los requisitos de evaluación o en los términos de referencia de los Comités, además de ser necesaria la desagregación por sexo de los datos que se manejan en los presupuestos del Estado⁸.

La visibilidad de la igualdad de género en los documentos de planificación política y formulación, un paso fundamental para que pueda llevarse a cabo la implantación de la transversalidad, es con frecuencia una de las primeras acciones elegidas por las administraciones de los países europeos para iniciar el proceso.

8. Maria Stenman, "Gender Mainstreaming in Sweden's Government Administration" en Guni-lla Sterner y Helene Biller (2007). *Gender mainstreaming in the EU member states: progress, obstacles and experiences at governmental level*, Ministerio de Integración e Igualdad de Género, Estocolmo, 171 pp.

4. Las oficinas gubernamentales tienen creados mecanismos de coordinación en lo relativo a la transversalidad de género.

El apoyo del organismo que lidera la estrategia de transversalidad de género y la coordinación entre los diferentes departamentos ministeriales y entre diferentes organismos gubernamentales, incluso entre los diferentes niveles de la Administración, es definitivo para asegurar que el proceso de transversalización pueda ser homogéneo y lo más simultáneo posible en todo el Estado. Es necesario también hacer seguimiento de las acciones que la transversalidad genera, además de difundir las buenas prácticas para alcanzar una mayor eficacia y eficiencia.

Dado que la transversalización de género en Suecia es un proceso que está afectando a diversos ámbitos de la política, el alcance de los resultados logrados afecta también a los diferentes niveles de la Administración.

Vamos a destacar especialmente los resultados alcanzados en relación al citado resultado dos (2) sobre capacitación y tres (3) sobre implementación de los análisis de género en los programas.

Tenemos que añadir como otro resultado alcanzado, la descentralización de la estrategia de transversalización y su descenso a las administraciones regionales y municipales. En este sentido, hemos concentrado la atención en aquellas iniciativas que dan cuenta del proceso de aplicación más práctica para la ciudadanía, donde los servicios se encuentran con las personas y se ponen a su disposición⁹ pues resultan más valiosos en términos de cohesión social para los procesos de transversalización en Europa y América Latina.

Revisaremos, por tanto, todos los resultados alcanzados por el Plan de Acción, profundizando, dentro del resultado tercero, en las iniciativas de transversalización de nivel regional y municipal que la implementación del plan ha logrado impulsar.

1. La perspectiva de igualdad de género es visible en los procesos de toma decisiones.

El primer resultado esperado ha alcanzado tanto al proceso legislativo como al presupuestario, si bien es en este último donde se encuentran elementos más interesantes en términos de buenas prácticas.

9. Ann Boman. Entrevista personal. Estocolmo, marzo de 2008.

La experiencia de transversalización de género en la Administración en Suecia presenta avances importantes en el ámbito de los presupuestos al adoptar una visión nueva en relación a los ejemplos que se dan en otros países en este ámbito.

En la mayor parte de las iniciativas que se están llevando a cabo¹⁰ sobre presupuestos, el enfoque de género se integra en forma de evaluación sobre el documento final de presupuesto que ya ha pasado por el proceso de negociación en la Administración. En Suecia, por el contrario, se comienza dando una capacitación en género al personal al tiempo que se le apoya en la realización de análisis de género en cada una de las 49 áreas políticas gubernamentales con sus respectivos presupuestos. Dado que el Plan obliga a hacer al menos un análisis de género en cada una de dichas áreas, incluyendo sus presupuestos, el acento se puso en formar al personal responsable, que conoce su área de trabajo y puede concebir el presupuesto desde la perspectiva de género antes de elaborarlo¹¹.

2. El personal funcionario tiene un buen conocimiento de las principales dimensiones de género de manera global y en su área específica de trabajo.

Durante tres años la Administración sueca ha formado a gran parte de su funcionariado con el objetivo de situar la igualdad de género como un asunto de Estado y facilitar la adquisición de las habilidades y herramientas para integrarla en el trabajo.

La entidad encargada de ello ha sido el JämStöd, el Comité de apoyo para la transversalización de género, que desde 2004 hasta finales de 2007, llevó a cabo la formación del personal y la elaboración de metodologías y herramientas para la integración del enfoque de género.

El modelo desarrollado por esta unidad, La Escalera, es una metodología muy interesante y avanzada. Ya el mismo nombre indica la idea de que para lograr transversalizar género, hay que iniciar un ascenso peldaño a peldaño, sin saltar ninguno para llegar al siguiente, y con la mirada puesta a largo plazo.

10. Véase, por ejemplo, el informe de la experiencia de “Integración del enfoque de género en el presupuesto de la Comunidad Autónoma Andaluza”, realizado por el mismo equipo investigador.

11. Ann Boman. Entrevista personal. Estocolmo, marzo de 2008.

La estructura de esta metodología, que se presenta con mayor detalle en el apartado correspondiente a las actividades, consta de varios escalones o pasos que permiten al personal familiarizarse con la política de igualdad del país, determinar las condiciones para la transversalización de género en su trabajo, y obtener una visión general sobre cómo se puede organizar la actividad. También se ofrecen otros métodos para trabajar con inventarios, encuestas, análisis y formulación de objetivos desde una perspectiva de género. Este modelo proporciona tiempo y espacio para que la organización ponga en marcha y ejecute las medidas diseñadas en los pasos dados antes y finaliza con un método para ayudar a evaluar los resultados de cualquier operación o actividad desde el enfoque de género.

3. Los análisis de género de programas forman parte de la información que maneja el Gobierno en sus decisiones.

Desde la puesta en marcha del Plan de Acción, se han iniciado diferentes proyectos y programas de transversalización en los departamentos de los diversos niveles de la Administración que abarcan múltiples áreas políticas. Cada departamento ha elaborado su propia manera de integrar los objetivos y el análisis de género en cada una de las fases de los programas en las que trabajan, y por extensión, se espera influir en el área política determinada a la que pertenecen.

Desde cada una de estas iniciativas que se están llevando a cabo a lo largo y ancho de la Administración sueca se contribuye a lograr que los análisis de igualdad de género, fundamentados en la desagregación de datos por sexo y los objetivos de la política de igualdad de género, formen parte de la información que el Gobierno utiliza para tomar sus decisiones.

En este sentido, los ejemplos más significativos identificados se presentan según el nivel de la Administración desde la que se promueven:

- Administración central: transversalización en el Consejo Institucional del Estado.
- Administración regional: transversalización en el Programa de cuidado de la tercera edad, la Planificación física y urbana, el Programa de crímenes de honor y en la coordinación con las autoridades locales en materia de violencia de género.
- Administración municipal: transversalización de género en el municipio de Huddinge y en la educación preescolar.

Administración central: transversalización en el Consejo Institucional del Estado¹².

El Consejo Institucional del Estado (SiS) organismo estatal que se encarga del cuidado de jóvenes entre 12 y 21 años, además de personas drogadictas y alcohólicas, lleva trabajando en la integración del género en sus actividades desde que en 1997 comienza a realizar estadísticas desagregadas por sexo.

Durante el periodo 1997-2001 presenta un Plan de Acción para la transversalización de género a solicitud del Ministerio de Salud y Asuntos Sociales del que depende y en 2006 nombran a una persona encargada de la coordinación para la transversalización de género.

Al mismo tiempo, y como resultado de los análisis de género liderados por el JämStöd, la Dirección General del Consejo con participación de la Unidad de Investigación y Desarrollo encarga una investigación interna para diagnosticar la situación de igualdad en los servicios que ofrece, al tiempo que otra externa a cargo de las universidades de Lünd y Malmö.

En la actualidad, y siguiendo las recomendaciones de dichos estudios, la Dirección General ha diseñado un Plan de Acción para el futuro trabajo con el propósito de asegurar la igualdad de género en los servicios. Asimismo, sigue informando desde la perspectiva de género sobre los resultados de su trabajo al área de Salud y Asuntos Sociales.

El presupuesto que tuvo este proyecto para realizar la investigación sobre la transversalización de género en sus actividades fue de un millón de coronas suecas (unos 100 mil euros).

Administración regional: transversalización en el cuidado de personas mayores¹³.

La integración del enfoque de género en el Programa de cuidado de personas mayores, desarrollado por el Consejo Administrativo de la región de Estocolmo, comenzó en 2006 gracias a que los objetivos de igualdad

12. Asa Frodlund. Entrevista personal. Estocolmo, marzo de 2008.

13. María Backe. Entrevista personal. Estocolmo, marzo de 2008.

entran en la agenda política y proporcionan una serie de recursos extras que permiten transversalizar género en el Programa de tercera edad que ya estaba en marcha.

La transversalización se puso en marcha con la realización de un diagnóstico de género sobre la atención que se estaba prestando a la tercera edad en las municipalidades, el cual evidenció la baja utilización de los hombres de este tipo de servicios en relación a las mujeres y las posibles causas de esta situación.

La transversalización de género en el Programa descubrió la necesidad de mejorar la personalización de servicios para la ciudadanía, lo que, en este caso, suponía alcanzar una mayor paridad entre el personal que asiste a la tercera edad (en la actualidad altamente feminizado), y adecuar la atención dispensada de acuerdo a los intereses y afinidades tanto de hombres como de mujeres.

De esta manera, se logra una mejora del servicio y un uso más equilibrado del mismo por parte de mujeres y hombres.

Los principales resultados de este proyecto son:

1. Elaboración de un diagnóstico sobre la atención a la tercera edad desde la perspectiva de género.
2. Creación y capacitación de un grupo de diez responsables de las instituciones que se encargan de la atención a personas mayores en la región de Estocolmo. Las capacitaciones, realizadas por el JämStöd, consultores externos y de las universidades, permitieron una mejor planificación del área del cuidado a mayores desde la perspectiva de género.
3. Formación en perspectiva de género a un grupo aproximado de 30 personas que están trabajando en la municipalidad de Estocolmo directamente con la población beneficiaria en el Programa de personas mayores. Esta formación se traduce en la mejora de los servicios que ofrecen a miles de ciudadanas y ciudadanos.

El presupuesto para la transversalización de género en este Programa es de 50 mil coronas suecas (aproximadamente cinco mil euros).

Administración regional: transversalización en la planificación física y urbana¹⁴.

El proyecto surge en el año 2006 como resultado de la voluntad política de lograr los Objetivos nacionales de Igualdad de Género, planteándose cómo lograr un urbanismo que fuera más apropiado para todos, hombres y mujeres, niños y niñas.

El objetivo fue concienciar a las personas de la importancia que ocupa la perspectiva de género en la planificación urbanística y proporcionar espacios de discusión democrática sobre cómo debía ser la ciudad. Para ello se organizaron talleres y seminarios sobre nociones básicas de igualdad y enfoque de género con personal relacionado con la planificación urbana; como especialistas de las municipalidades, ONG, empresas constructoras, investigadores/as. También se elaboró un cuestionario, en colaboración con la Universidad de Uppsala, para identificar las diferencias entre mujeres y hombres en su vivencia diaria del urbanismo con la finalidad de trasladarlo a la planificación de los pueblos y ciudades.

Entre los resultados logrados destaca:

1. Creación de una plataforma de trabajo en género y planificación urbanística, en la que los y las profesionales del tema interactúan e intercambian información.
2. Elaboración de documentación tanto en forma de manuales y guías como folletos de divulgación sobre planificación urbana con perspectiva de género.
3. Identificación de aspectos clave de desigualdad de género en la temática como:
 - La menor participación de las mujeres en las discusiones sobre planificación, quedando ocultas, con frecuencia, sus necesidades específicas en relación al mercado de trabajo, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
 - Mucha inversión en transporte para la actividad productiva y escasa para realizar actividades reproductivas y de ocio.
 - Concentración de la inversión del transporte hacia la capital y escasa inversión dentro de las municipalidades.

14. Christian Dymen. Entrevista personal. Estocolmo, marzo de 2008.

- Necesidad de más y mejores investigaciones y estadísticas desagregadas por sexo sobre la vida diaria.

El proyecto, que finaliza a comienzos de 2008, tuvo un presupuesto de dos millones y medio de coronas suecas (250.000 euros aproximadamente), financiados por el Fondo Social Europeo en un 50 por ciento y el resto por las autoridades regionales y locales de Estocolmo. La iniciativa llegó a implicar a, aproximadamente, 300 personas relacionadas con el tema.

Administración regional: el Programa de crímenes de honor¹⁵.

El Programa de crímenes de honor está gestionado por el Consejo Administrativo de la región de Estocolmo y persigue garantizar los derechos y seguridad de las mujeres afectadas por la violencia en nombre del honor de su familia. El principal motivo de violencia en este sentido es el control y conservación de la virginidad de las mujeres por parte de sus familiares, generalmente varones.

Si bien el Programa ya estaba funcionando con anterioridad al Plan de Acción de transversalización, esta política ha permitido despertar conciencias en la gente que trabaja sobre este tema y mejorar la oferta formativa para el personal.

Desde la perspectiva de los servicios que se proporciona a la ciudadanía, el Programa tiene dos ejes: el acceso a viviendas protegidas y la prevención a través de cambios de actitudes. Las viviendas protegidas de máxima seguridad han aumentado de 8 a 65 en tres años. También han aumentado las acciones de prevención dirigidas por especialistas interculturales a jóvenes de las comunidades afectadas.

Administración regional: transversalización en la coordinación con las autoridades locales en materia de violencia de género¹⁶.

Dado que la violencia de género es uno de los cuatro nuevos Objetivos nacionales de Igualdad de 2006, el Consejo Administrativo de la región de Estocolmo, encargado de implementar la política gubernamental en dicha región, crea en 2007 un departamento de Violencia de Género.

15. María Pilar Reyes. Entrevista personal. Estocolmo, marzo de 2008.

16. María Bucke. Entrevista personal. Estocolmo, marzo de 2008.

El departamento cuenta con un equipo de trabajo de ocho personas que supervisan y favorecen la coordinación de las autoridades locales relacionadas con la violencia de género, como son la política, los servicios de salud, los servicios sociales y las ONG.

Su objetivo es que exista una cadena coordinada de instituciones que pueden atender a las mujeres afectadas por la violencia sexista. Ello incluye la articulación de varios municipios o ayuntamientos demasiado pequeños para ejercer sus competencias en violencia de género.

Los principales resultados logrados por la iniciativa son:

1. Creación de una plataforma en la que están representados todos los actores, que se reúne tres veces al año para coordinar los servicios.
2. Elaboración de planes operativos por parte de cada una de las instituciones implicadas, en materia de violencia de género que establecen cómo actuar ante los diferentes casos.
3. Supervisión de la formación que se proporciona al personal que atiende los casos de violencia de género.

El presupuesto del departamento de Violencia de género para esta labor es de 30 millones de coronas suecas (aprox. tres millones de euros).

Administración municipal: transversalización de género en el municipio de Huddinge¹⁷.

La municipalidad de Huddinge inició su experiencia de transversalización de género a mediados de 2006 como consecuencia del interés en descentralizar del Plan de Acción 2004-2009 a los gobiernos locales.

En esta iniciativa y en otras 32 similares que han tenido lugar a lo largo de Suecia, juega un papel muy importante la financiación del Fondo Social Europeo para la implementación de la transversalidad de género, que aquí fue canalizada por la Plataforma de Estocolmo por la Igualdad (*Stockholm Jämt*), creada por el Consejo Administrativo de la región de Estocolmo.

17. Karoline Nord. Entrevista personal. Estocolmo, marzo de 2008.

En la iniciativa de Huddinge se definieron las áreas piloto de “Información y Comunicación”, “Asistencia Social” y “Seguridad” para analizar sus servicios desde una perspectiva de género y así trasladar los métodos de capacitación y análisis de género del JämStöd en la Administración municipal.

El núcleo del proyecto consistió en el acompañamiento al personal técnico de las áreas seleccionadas de la municipalidad, por el recorrido de cada uno de los pasos de la metodología de La Escalera. Cada una de las áreas realizaba un análisis de género relacionado con el cumplimiento de los Objetivos nacionales de Igualdad.

Para ello mantenían reuniones periódicas, normalmente una vez al mes, en las que se intercambiaban el conocimiento y explicaciones de la experta de género con el trabajo de análisis que necesariamente tiene que elaborar el personal de cada área.

Se finalizó con la producción de un plan de transversalización para la municipalidad que los directivos y responsables políticos tienen que implementar y coordinar para mejorar los servicios que ofrecen a la ciudadanía.

El papel de los responsables políticos municipales, muchos de los cuales recibieron formación específica sobre igualdad de género y transversalización, fue muy importante. Además de la voluntad política que deben manifestar a la transversalidad, tienen que respaldarla con recursos, tanto económicos como en personal, haciendo seguimiento y evaluación de los resultados logrados que marcan al comienzo.

Los principales resultados de este proyecto son:

1. Elaboración de un plan de transversalización de género en la municipalidad, que establece, de manera ordenada y coordinada entre el personal, las metas anuales a lograr.
2. Implicación y respaldo político del más alto responsable de la municipalidad y de las personas que acompañan técnicamente el proceso en la transversalidad de género.
3. Formación del personal y realización de análisis de género para algunas de las áreas políticas municipales.

Administración municipal: transversalización en la educación preescolar¹⁸.

La transversalización de género en la educación preescolar se llevó a cabo en dos fases y propició la creación de la Delegación Gubernamental de Igualdad de Género en Preescolar (2004-2007) como organismo coordinador, si bien la competencia de educación infantil pertenece a las municipalidades. En una primera fase, comenzada en mayo de 2004, se financiaron materiales educativos con perspectiva de género, mientras que la segunda fase llevada a cabo en otoño-invierno 2004-2005, se inició una campaña que tuvo como objetivo crear espacios y entornos más igualitarios en los colegios, tratando de integrar los materiales y juegos elaborados.

Al finalizar este Programa, se publicó un informe final sobre la transversalización de género en preescolar, que indica la necesidad de generalizar esta práctica en todas las escuelas infantiles suecas. El presupuesto destinado para las dos fases de la transversalización de género en la educación preescolar fue de 25 millones de coronas suecas (aproximadamente 2,5 millones de euros).

En el marco de la segunda fase tuvo lugar una iniciativa específica de transversalización de género en la educación infantil, llevada a cabo a lo largo del año 2005.

Esta iniciativa surgió de la dirección de un colegio de la región de Estocolmo y se materializó en la contratación de una consultora experta en igualdad de género que apoyó.

Las principales actividades llevadas a cabo en el marco de esta iniciativa son:

1. Observación directa sobre lo que ocurría en la escuela durante uno o dos días.
2. Realización de un informe para el profesorado en el que se ponían de manifiesto y analizaban el comportamiento del profesorado y trato diferenciado a niños y niñas con la finalidad de generar debates e intercambio de opiniones al respecto.
3. La propuesta de nuevas formas de trabajo y cambios en el profesorado que mejorasen el trato con el alumnado desde el punto de vista de la igualdad de género. En este sentido se incluyó la pedagogía compensatoria

18. María Stenman. Entrevista personal. Estocolmo, marzo de 2008.

como herramienta para trabajar las debilidades y deficiencias de género características de cada sexo de manera separada.

En conjunto, esta iniciativa permitió ofrecer los conocimientos y punto de vista externo desde la perspectiva de género sobre cómo se reproducen los estereotipos de género y abordar las necesidades específicas del profesorado del centro, proponiendo ejemplos y soluciones muy próximos a la experiencia concreta de las personas implicadas en la iniciativa. Este ejercicio de análisis ha cambiado el funcionamiento de muchas guarderías y está influyendo en que las escuelas primarias de la zona, que van más lentas en la puesta en marcha de este tipo de iniciativas¹⁹, también se planteen implementarlo.

4. Las oficinas gubernamentales tienen creados mecanismos de coordinación en lo relativo a la transversalidad de género.

Un proceso tan complejo como el que se está llevando a cabo en la Administración sueca requirió la puesta en marcha de unos mecanismos de coordinación flexibles y sólidos a distintos niveles y de manera simultánea.

En el ámbito interministerial, el Ministerio de Igualdad y Transversalización de Género es la instancia responsable de la coordinación entre los ministerios. No obstante, su papel no consiste en controlar si se está implementando o no la transversalidad sino intervenir únicamente cuando existen indicadores de que no se está trabajando en este ámbito.

La coordinación intraministerial se establece a través del nombramiento de una o dos personas coordinadoras en cada ministerio, llegando en algunos casos a existir cuatro personas dedicadas a esta actividad. Su labor principal es mantener la comunicación abierta entre su ministerio y la Unidad de Igualdad de Género, reunir documentación apropiada, organizar seminarios y elaborar el plan de acción específico del ministerio. No obstante, no son responsables de desarrollar, revisar o aprobar análisis de género ya que esto forma parte de la responsabilidad de cada funcionario o funcionaria.

Además, los coordinadores de los ministerios se reúnen regularmente en un grupo interministerial (IDA/JÄM) con la Unidad de Igualdad de Género que

19. En Suecia, aunque existe un currículo nacional común, las escuelas dependen de las municipalidades, lo que les da una gran autonomía de funcionamiento.

es responsable de gestionar este grupo. Existe, asimismo, una persona de referencia en dicha unidad como persona de consulta y apoyo para cada uno de los coordinadores de los ministerios. Al principio todos los miembros de la unidad eran personas de contacto para los ministerios, pero esta práctica se reveló bastante ineficiente porque la carga de trabajo se añadía a la que ya tenían adjudicada. Entonces, se decidió especializar a una parte de la plantilla de este departamento, fijándolos como personal de consulta de manera permanente.

También se establece un grupo de trabajo formado por representantes de cada uno de los departamentos del ministerio, que celebra reuniones periódicas con la coordinación y difunde la información sobre género en cada departamento.

La coordinación de la estrategia de la transversalidad se promocionó en mayor medida durante los primeros años de la puesta en marcha del Plan de Acción, habiendo pasado en una segunda fase, a partir de 2008, a ceder su protagonismo, con el nuevo equipo de gobierno, a la descentralización de la estrategia en los niveles regional y local.

Desde finales de 2007, el nuevo Gobierno dedica sus esfuerzos a canalizar una gran cantidad de recursos, alrededor de 100 millones de coronas suecas (aproximadamente 10 millones de euros) para llevar la transversalidad al nivel municipal, lo que ha permitido el surgimiento de más iniciativas locales lideradas bien por el personal formado de la Administración local, bien mediante la contratación de expertas que les ayudan a definir su propia estrategia de acción. Las iniciativas de transversalización en los niveles regional y municipal, anteriormente presentadas, son ejemplos significativos del resultado de este proceso.

1.3.1. Recursos invertidos y eficiencia

En el proceso de transversalización de género en cualquier entidad muchos de los resultados logrados se van implementando con los propios fondos que cada departamento tiene destinados para sus actividades, por lo que existe una gran dificultad para desagregar y contabilizar el presupuesto invertido en la transversalización específicamente.

Los recursos invertidos en el proceso de transversalización de género en la Administración en Suecia se han ido canalizando desde los diferentes

departamentos y niveles de la Administración central, regional y local por lo que no es posible cuantificar una cifra que englobe todas las acciones que se han desarrollado para alcanzar los objetivos nacionales de igualdad, el Plan de Acción o las iniciativas de transversalización de género en los entes locales.

Bien es cierto que varias de las personas entrevistadas han aportado datos cuantitativos relativos a acciones concretas, como los 100 millones de coronas suecas (aproximadamente 10 millones de euros) que en el año 2007 el Gobierno ha destinado para impulsar la transversalización de género en el nivel municipal y los 12 millones de coronas suecas (aproximadamente 1,2 millones de euros) que el JämStöd invirtió en el desarrollo de metodologías y capacitaciones de género entre el personal de la Administración central y regional.

No obstante, y en lo relativo a la ejecución del mandato del JämStöd, se ha afirmado que los recursos económicos no suponían una limitación, sino que ha habido suficiente financiación para las formaciones, la realización de los análisis de género de las áreas políticas y la elaboración de los materiales metodológicos. En este sentido, la inversión de recursos para los resultados de materiales de formación, capacitación y análisis de género están en armonía con la voluntad política de dotar de mayores capacidades al personal de la Administración pública para lograr la transversalidad de género.

1.3.2. Repercusiones en términos de cohesión social

Una de las principales repercusiones de esta experiencia en términos de cohesión social es el protagonismo y liderazgo del Estado sueco tanto en la adopción de unos objetivos nacionales de igualdad para garantizar la igualdad de oportunidades y no discriminación de las mujeres como en la puesta en marcha de la transversalización de género en la Administración sueca, como mecanismo para asegurar la inclusión de las necesidades de hombres y mujeres en la definición de políticas públicas.

La transversalización de género en el proceso presupuestario de la Administración sueca tiene como horizonte una mejor redistribución del gasto público, importante elemento de la cohesión social, lo que también contribuye a mejorar la transparencia en las actuaciones del Estado. Mediante la realización de análisis de género en la planificación presupuestaria y la desagregación por sexo de las tablas y datos del presupuesto, Suecia orienta sus políticas

públicas hacia la igualdad de oportunidades y un mayor reconocimiento de la aportación de las mujeres a la economía y la sociedad.

De la misma manera, Suecia vuelve a dar un paso adelante en la ejecución de políticas y mecanismos institucionales para la igualdad de género poniendo a su disposición una gran variedad de recursos necesarios: los recursos humanos que componen el funcionariado sueco y que reciben capacitación en igualdad y análisis de género para integrarlo en su trabajo; los recursos económicos invertidos en el desarrollo de métodos e instrumentos de formación y planificación con enfoque de género y su implementación; y los recursos institucionales desplegados en formas de unidades de género en cada ministerio y equipos de coordinación para lograr una transversalidad integrada y coherente en las diferentes áreas políticas involucradas.

Además, la descentralización lograda por la estrategia de transversalidad de género sueca es también un significativo ejemplo tanto del esfuerzo por mejorar del acceso y control de los servicios públicos por parte de la ciudadanía, como al mismo tiempo, un ejercicio de profundización del sentimiento de pertenencia de la ciudadanía hacia sus instituciones. El objetivo último de la descentralización de la transversalidad de género en Suecia ha buscado ofrecer un acceso y control de los recursos y servicios públicos de calidad en igualdad de oportunidades y sin discriminación tanto a hombres como a mujeres, mediante la oferta de servicios más adecuada y ajustada a sus intereses y necesidades de género. Sin duda, el acercamiento de los servicios públicos a la ciudadanía, redundará en el sentimiento de confianza de suecas y suecos hacia sus instituciones.

Asimismo, la implementación de la transversalidad de género ayuda a poner en evidencia las necesidades particulares de colectivos que, tradicionalmente, se han sentido menos incluidos, en las políticas como la juventud y las personas inmigrantes.

Por último, Suecia también destaca por ser uno de los pocos países que incluye la corresponsabilidad de la vida familiar, personal y profesional, como un objetivo prioritario de política general. El reconocimiento de la aportación que las mujeres realizan al bienestar social y el reparto de las responsabilidades con los hombres en este sentido, son una clara apuesta por la redistribución de género que implica la cohesión social, tanto en los aspectos relacionados

con la participación de las mujeres en lo público/productivo, como en los relacionados con el reparto de tareas reproductivas y de cuidado que se llevan a cabo en el ámbito privado.

1.4. Génesis y evolución de la experiencia. Actividades

La Administración sueca se plantea la necesidad de iniciar la transversalización de género en 1994, año en el que se publica la ley que obliga a implementar el enfoque de género de manera horizontal en sus acciones. En esos momentos, el movimiento feminista tenía bastante presencia y fuerza en el ámbito político y consiguió que se aprobara esta iniciativa. Desde entonces, cada Administración irá trabajando según sus propias orientaciones, dando lugar a experiencias relevantes sobre todo en el ámbito municipal, y al desarrollo de metodologías propias de análisis de género que siguen siendo muy utilizadas hoy en día dentro y fuera de Suecia.

No obstante, en el nivel nacional, estos avances locales, aunque eran valorados positivamente, eran considerados como experiencias aisladas, que no conseguían afectar a todo el entramado administrativo nacional, sino sólo a algunas áreas en las que se habían hecho los análisis de género. A partir del año 2000, se organiza una Comisión de Planificación, impulsada por el Ministerio de Integración e Igualdad de Género que trabajará durante cuatro años en la elaboración del Plan de Acción anteriormente descrito. La comisión estaba formada, en un primer momento, por personal técnico de los diferentes ministerios para después, en su fase final, contar con representantes políticos del más alto nivel. El objetivo último era producir un plan que explicara cómo debía organizar la Administración el proceso de transversalización.

A partir de ese momento, la transversalidad se concibe como un proceso integral que recorre todos los niveles de la Administración, desde lo estatal a lo municipal, pasando por lo regional; desde las grandes políticas que afectan a todo el país a los pequeños programas que llegan a la ciudadanía. Aunque el plan sólo afecta a los ministerios y a las agencias gubernamentales, en esos niveles inferiores en los que la transversalidad ya tenía una trayectoria, las personas responsables de las políticas a ese nivel también deciden seguir ampliando la aplicación de este enfoque para llegar a los objetivos de igualdad que se habían marcado a escala nacional.

En relación a los resultados alcanzados, las actividades más significativas que se han llevado a cabo en el proceso de transversalización de Suecia son las que tienen que ver con la formación y la generación de capacidades en los diferentes niveles de la Administración. Entre ellas destacan las siguientes:

1. Creación del JämStöd, Comité de apoyo y consulta para la transversalización de género.

Pocos meses después del comienzo del Plan de Acción, la Administración sueca consideró necesario contar con un órgano que asegurara la coherencia y la calidad del proceso desde el punto de vista de los contenidos de género y puso en marcha el JämStöd, un Comité de apoyo y consulta para el proceso de transversalización. Esta unidad, formada por especialistas provenientes del movimiento feminista y con mucha experiencia en el trabajo en género, ha llevado a cabo, entre 2005 y 2007, dos actividades principales.

Por un lado, se ha centrado en seleccionar, recopilar, unificar y ampliar las metodologías de análisis de género que ya estaban siendo utilizadas en Suecia desde los años noventa. Y por otro, se ha encargado de la formación sistemática del personal que gestiona las políticas en los niveles central, regional y local. Además, ha generado diversos tipos de documentos y publicaciones y ha creado foros de intercambio de experiencias entre las diferentes instancias de la Administración.

La actividad desarrollada durante estos años por el JämStöd es de una gran importancia ya que su metodología de trabajo, eminentemente práctica y aplicada al contexto, constituye uno de los elementos de éxito de la experiencia.

2. Desarrollo y uso de una metodología común en género: el modelo de La Escalera.

La transversalidad de género es un proceso técnico complejo para cuya aplicación se han desarrollado metodologías de análisis en varios países del mundo. Aunque con múltiples enfoques, el objetivo de todas ellas es conocer cómo las políticas públicas afectan a hombres y mujeres en términos de igualdad, identificando propuestas para transformar los desequilibrios.

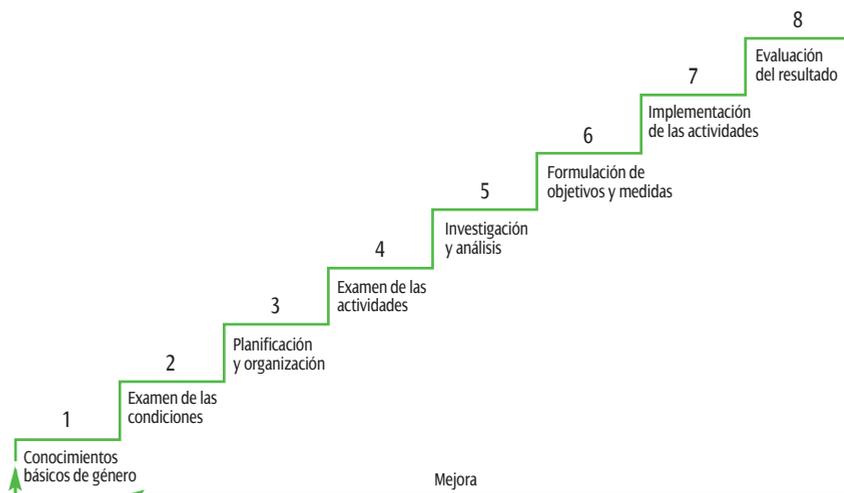
Durante los años noventa, los análisis de género tuvieron un gran impulso en el nivel local y municipal en Suecia y con ello, el desarrollo de algunos métodos analíticos. Suecia es un país fuertemente descentralizado en el que las

autoridades regionales y locales tienen numerosas competencias y capacidad de decisión; y por eso, las administraciones producen propuestas innovadoras y muy aplicadas al contexto en el que trabajan.

El modelo de trabajo desarrollado por el JämStöd recibe el nombre de La Escalera (*The Ladder*) y contiene los pasos del proceso de transversalización de género así como recomendaciones para conseguir que el trabajo tenga unos efectos a largo plazo²⁰. El modelo permite tener una visión general de cuál es la situación de la organización en el momento de partida y de todos los pasos que ésta debe dar para transversalizar género y en qué orden debe hacerlo.

El JämStöd ha elaborado este modelo basándose en su larga experiencia en el desarrollo de estas herramientas y, especialmente, en las lecciones obtenidas al realizar procesos de este tipo en instituciones de la Administración sueca como son la Fundación para la Vida Laboral o el Ministerio de Salud y Asuntos Sociales.

PROCEDIMIENTO PARA LA TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO SOSTENIBLE - LA ESCALERA



Fuente: Gobierno de Suecia (2007). *Gender Mainstreaming Manual. A book of practical methods from the Swedish Gender Mainstreaming Support Committee (JämStöd)*, Estocolmo, 68 pp.

En cada uno de los ocho peldaños del modelo se propone una herramienta o herramientas específicas para realizar la tarea que corresponde a esa fase.

20. Gobierno de Suecia (2007). *Gender Mainstreaming Manual. A book of practical methods from the Swedish Gender Mainstreaming Support Committee (JämStöd)*, Estocolmo, 68 pp.

Cada método se completa con una descripción del resultado esperado por lo que se pueden combinar partes de diferentes métodos sabiendo claramente qué es lo que se pretende obtener. Los métodos varían en su grado de complejidad, y así mientras para alguno no se necesita tener ninguna formación previa, para otro es necesario conocer aspectos básicos de género y de las políticas de igualdad suecas. Algunos conducen a tener una visión general de toda la operación, mientras otros se centran en un aspecto o actividad específica. En todos ellos, se recomienda que tanto la persona encargada de guiar el proceso de análisis como los y las participantes tengan un conocimiento (más avanzado en el primer caso, y más básico en el segundo), de temas de género.

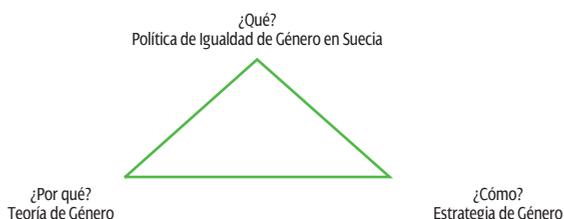
Además, el modelo cuenta con una herramienta muy útil de autoevaluación dirigida especialmente al equipo directivo para realizar una valoración conjunta de en qué momento del análisis se encuentran.

Los pasos de La Escalera son los siguientes:

Paso 1. Conocimientos básicos de género.

Antes de comenzar el proceso de transversalización, todo el personal debe conocer los conceptos básicos de género, lo que les ayudará a comprender mejor el trabajo que van a iniciar y a tener un mayor interés en los aspectos de género. Se recomienda que el personal que vaya a utilizar las metodologías que se proponen reciba una formación sobre estas nociones teóricas básicas, que llegue a ser más profunda para las personas en puestos de decisión más elevados.

Al final de esta primera fase, toda la organización debe tener conocimientos mínimos de tres aspectos fundamentales: la teoría de género, la política sueca de igualdad de género y la estrategia de transversalización. Es importante que el personal conozca bien lo que este proceso va a aportar a su institución y a su propio trabajo en el futuro, y la trascendencia de su máxima implicación en el mismo.



Fuente: Gobierno de Suecia (2007). *Gender Mainstreaming Manual. A book of practical methods from the Swedish Gender Mainstreaming Support Committee (JämStöd)*, Estocolmo, 68 pp.

Paso 2. Examen de las condiciones de la organización.

A continuación, se examinan las condiciones que tiene la propia organización para el cambio, las ventajas de incluir el enfoque de género en la operación, así como la voluntad existente para hacerlo. Para ello se proponen tres métodos diferentes:

El método *Estudio de la operación* permite centrarse en el análisis del trabajo previo, intentando averiguar como éste puede orientarse hacia la igualdad de género en el futuro.

La *Operación Gender-Equal* es un método que se usa para construir una idea compartida de lo que debería ser una operación igualitaria con respecto a género, y para determinar cuál es el interés del personal para trabajar en ello. También se usa para mostrar cuáles son los beneficios de este proceso. El Programa fue ideado por una experta en cambio organizacional, llamada Birgitt Williams, ha sido probado en otros países, y adaptado, en Suecia, a la igualdad de género.

El tercer método es el *Estudio de los procesos operacionales*, que permite un rápido análisis de las fases de un proceso desde el enfoque de género, intentando detectar los riesgos de que se produzcan desigualdades, y las medidas para corregirlas, en su caso.

El JämStöd considera fundamental que se dediquen recursos y tiempo suficientes tanto en la primera fase de preparación del personal en conceptos básicos de género, como en este segundo paso de análisis de la situación de la organización para asegurar el éxito de los resultados. Si el proceso se inicia a mitad de La Escalera, puede ocurrir que los cambios producidos en la organización no sean lo suficientemente estables ni consistentes.

Paso 3. Planificación y organización de objetivos.

Una vez identificada la situación de partida, las personas responsables del proceso (el equipo directivo) deben llevar a cabo la planificación y organización de los objetivos de la transversalización de género. Para ello, se propone la metodología denominada *Lista de comprobación para la planificación y organización de la puesta en marcha del trabajo-METS*²¹, que identifica cuatro factores para que el proceso tenga éxito:

21. METS-Checklist for Planning and Organising Development Work.

1. Objetivos y monitoreo.
2. Capacitación.
3. Métodos y procedimientos.
4. Apoyo y coordinación.

Después de analizar el trabajo realizado hay que tratar de elegir los objetivos y las áreas en las que se va a trabajar, ya que es imposible trabajar en todas las áreas al mismo tiempo. Tanto este aspecto como el de la selección de la población meta son muy sensibles desde el punto de vista político porque significa definir claramente a quién van a ir las acciones y recursos en términos de igualdad.

Un buen ejemplo del uso de esta metodología es el Plan de Acción sueco para la transversalización descrito anteriormente, que ha sido elaborado en relación a los cuatro factores de éxito anteriormente descritos.

Pasos 4, 5 y 6. Examen y análisis de las actividades.

En los pasos 4, 5 y 6 se produce el momento de realizar el análisis de género con el objetivo final de producir un Plan de Acción. En esta fase, se proponen varias metodologías para examinar, investigar y analizar las actividades, y así poder reformular los objetivos, indicadores y medidas para elaborar una acción más igualitaria en relación a género.

Los métodos JämKART y JämKAS Bas tienen como objetivo la elaboración de un listado de las actividades que son relevantes para la igualdad de género, analizando cuál es su impacto y aportando medidas e indicadores.

JämKART (Revisión análisis y conclusiones sobre la igualdad de género) fue desarrollado por el Consejo Administrativo de la región de Estocolmo, basándose en los principios del sistema de gestión medioambiental (EMS) y ha sido ampliado e introducido por el Comité del JämStöd en el conjunto de métodos de La Escalera. Mediante el JämKART se hace una clasificación detallada de las actividades según su potencial de transformación en cuanto a género y una identificación de medidas de mejora.

JämKAS Bas facilita el análisis de la operación desde los argumentos de igualdad, eligiendo el área más relevante desde el punto de vista de género y ayudando a hacer propuestas de medidas e indicadores. Es una metodología

algo similar al anterior pero al haber sido desarrollada en las oficinas gubernamentales suecas, se adapta mejor a este entorno.

Otra herramienta útil propuesta en esta fase es el método de las 4R, que ayuda a realizar el análisis de género desde el punto de vista de quien obtiene qué y de qué manera. Este método parte del de las 3R, desarrollado por el proyecto JämKOM de la Asociación Sueca de Autoridades Locales a finales de los años noventa, y ha sido muy utilizado en las municipalidades desde entonces. Este método facilita información sobre la distribución de mujeres y hombres en varias partes y niveles de la organización, de los recursos financieros adjudicados a unos y otras así como del impacto de los modelos de género en la institución. Así, las 3R corresponden a Representación de hombres y mujeres en la organización, Recursos distribuidos y análisis de los patrones de género de la Realidad. El JämStöd ha añadido la nueva R de Realización-formulación de nuevos objetivos y medidas para mejorar la operación desde género.

El método JämKAS Plus sirve para analizar el impacto de un determinado patrón de género y para proponer medidas de mejora en el caso de que éste presente desequilibrios. Es útil para descubrir los aspectos que se encuentran bajo la desigualdad de género en un determinado ámbito. Por último, el Mapeo de Proceso (*Process Mapping*) también puede ser utilizado para estudiar los procesos de una organización desde el enfoque de género. La transversalización de género implica un cambio, y por eso es imprescindible conocer lo que ese proceso implica, si queremos cambiarlo.

Paso 7. Implementación de las medidas.

En esta fase se ponen en marcha las medidas diseñadas en los pasos anteriores para llevar a cabo una acción igualitaria en cuanto al género, y es el momento en el que los responsables toman las decisiones sobre cómo y quién tiene que hacer las cosas.

Paso 8. Evaluación de resultados de igualdad de género.

En este último paso se propone el método JämUR (Evaluación de resultados de la igualdad de género) que da la posibilidad a los responsables de hacer seguimiento y evaluar los resultados de las acciones implementadas, así como disseminar las lecciones aprendidas en el seno de la organización. El JämUR es un complemento al JämKAS Bas anteriormente descrito y también fue ideado en las oficinas gubernamentales nacionales.

MÉTODOS INCLUIDOS EN EL MODELO DE LA ESCALERA

Paso	Método propuesto	Objetivos	Origen del método
1. Conocimiento de los fundamentos.		<ul style="list-style-type: none"> • Conocer conceptos básicos sobre género, políticas de igualdad en Suecia y estrategia de transversalización. 	
2. Examen de las condiciones de la organización.	<p>Estudio de la operación.</p> <p>La operación Gender-Equal.</p> <p>Examen de los procesos operacionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conocer cuál ha sido el trabajo previo de la organización en igualdad de género, elaborando una plataforma para prioridades futuras. • Mostrar los beneficios de la transversalización para el trabajo futuro al personal implicado. • Tener una idea compartida de lo que significa una operación basada en la igualdad, elaborando un inventario de los factores que pueden afectar positiva y negativamente. • Examinar si el personal tiene voluntad suficiente para el cambio. • Hacer un análisis rápido de los procesos desde el enfoque de género. 	<p>Adaptación del trabajo de Birgitt Williams sobre los procesos de cambios en las organizaciones al ámbito de la igualdad de género.</p>

MÉTODOS INCLUIDOS EN EL MODELO DE LA ESCALERA (CONT.)

Paso	Método propuesto	Objetivos	Origen del método
3. Planificación y organización.	Lista de comprobación para la planificación y organización de la puesta en marcha del trabajo- METS.	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar cuáles van a ser los "grandes" objetivos de la transversalización de género. Esta herramienta se propone para el uso de las personas en el más alto nivel de responsabilidad. 	
4. 5. 6. Examen y análisis de las actividades.	JämKART.	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer un listado de actividades según su potencial transformador de género y proponer medidas de mejora. 	Consejo Administrativo de la región de Estocolmo, basándose en el Sistema de Gestión Medioambiental (EMS).
	JämKAS Bas.	<ul style="list-style-type: none"> • Examinar la operación partiendo de los argumentos de género y eligiendo el área más relevante para trabajar en género y proponer actividades de mejora. 	Administración central de Suecia.
	4 R.	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar el análisis de género desde: <ul style="list-style-type: none"> - Representación de hombres y mujeres en la organización. - Distribución de los recursos existentes. - Estudio de los patrones de género de la realidad. • Y proponer la realización-formulación de medidas y objetivos de mejora. 	Adaptación del método de las 3R de la Asociación Sueca de Autoridades Locales.

MÉTODOS INCLUIDOS EN EL MODELO DE LA ESCALERA (CONT.)

Paso	Método propuesto	Objetivos	Origen del método
4. 5. 6. Examen y análisis de las actividades.	JämKAS Plus.	<ul style="list-style-type: none"> • Estudiar el impacto de un determinado patrón de género en el seno de la institución, proponiendo medidas para corregirlo en su caso. • Analizar los procesos de una institución desde el enfoque de género. • Poner en marcha las medidas diseñadas anteriormente. • Hacer seguimiento y evaluar los resultados de las medidas implementadas y diseñar las medidas de mejora. 	
7. Implementación de las medidas.	Mapeo de Proceso.		
8. Evaluación de resultados de igualdad de género.	JämUR.		Administración central de Suecia.

Fuente: elaboración propia a partir de la información contenida en Gobierno de Suecia (2007), *Gender Mainstreaming Manual. A book of practical methods from the Swedish Gender Mainstreaming Support Committee* (JämStöd), Estocolmo, 68 pp.

En el modelo de La Escalera se pretende que todo el personal, y no sólo el encargado de las cuestiones de género, sea responsable de prestar un mejor servicio a la ciudadanía; pero para ello es necesario que las personas responsables al más alto nivel tengan la voluntad política de llevar a cabo el análisis de la situación y de aplicar las medidas propuestas tras este proceso.

La metodología se adapta a la organización con la que se está trabajando. Si se trata de un ministerio, se identificarán objetivos políticos al más alto nivel en la primera fase; pero si se trata de una municipalidad, se irá de una manera más directa a las actividades. En el trabajo de los ministerios, se utilizan también dos metodologías específicas, según el tipo de documento que se esté analizando. Si se trata de una área política, se utiliza el método JämKAS PO, y si hablamos de comités de consultas designados por el Gobierno, el JämKAS KOM. Ambos son similares al modelo descrito de La Escalera, pero se adaptan mejor a las características del contexto.

Según las personas entrevistadas, en este ámbito no es tan relevante el método que se elija para realizar el análisis como la aplicación sistemática de uno o varios para hacer un inventario de actividades en las que se puede alcanzar la igualdad de género.

3. Capacitación del personal responsable de los programas en una metodología común.

La formación del personal de la Administración es básica para llevar adelante la transversalidad de género. En Suecia, la capacitación se ha organizado en dos fórmulas diferentes: una breve formación sobre conceptos básicos de género y otra bastante más completa en la que se ha impartido el modelo de La Escalera y se han llevado a cabo los análisis de género. En ambas, la mayoría de los/as participantes eran de nivel técnico aunque también había algunos/as responsables políticos. Según las entrevistadas, el hecho de que exista un mandato del Gobierno legitima, sin duda, la realización de las capacitaciones y suaviza las reticencias que puedan surgir.

Estas formaciones están concebidas con un doble objetivo: capacitar al personal en las herramientas y utilizarlas para hacer el análisis de las actividades de su área de trabajo. En el caso de los ministerios, y una vez realizado el análisis, la Unidad de Igualdad es la responsable de hacer el seguimiento en relación a los objetivos e indicadores de género que hayan sido marcados en cada área política.

Es crucial también el papel que deciden jugar las personas responsables en los ministerios ya que si muestran interés por el resultado de la formación y el análisis, entonces se pueden percibir mejores resultados de transversalización, pero si no, la calidad del trabajo de formación y análisis es menor.

En el nivel regional y municipal, el JämStöd también ha realizado muchas actividades de capacitación, en las que se han llevado a cabo los análisis de género de cada área política y la reformulación de objetivos e indicadores. La formación continuada y sistemática es, sin duda, una de las piezas clave del avance de este proceso.

En todos los niveles ha sido fundamental el ejercicio de apropiación y manejo de las metodologías por parte del personal experto y de los gestores de los programas.

En el caso ya descrito de la municipalidad de Huddinge, se decidió probar la metodología de trabajo del JämStöd que se estaba utilizando en las oficinas gubernamentales para realizar los análisis de género. Las autoridades de esta municipalidad solicitaron a través de la Plataforma de Estocolmo, que se les financiara un proyecto de transversalización. Para cada una de las municipalidades se contrató una persona experta en género y se eligieron varias áreas piloto para el análisis: asuntos sociales e información y comunicación; a las que luego se le añadiría una tercera, el área de juventud.

Durante el año y medio que duró el análisis, la persona encargada del proyecto realizó las formaciones siguiendo el método de La Escalera con el referente de los objetivos nacionales de igualdad, mediante sesiones mensuales en las que las áreas de trabajo eran analizadas por el personal funcionario. En un principio, hubo resistencias por el aumento de la carga de trabajo y por la impresión de que la igualdad era un tema ya solucionado, pero gracias al apoyo de las autoridades municipales, al uso de las metodologías y a la dedicación del tiempo necesario; los gestores de los programas se dieron cuenta de cómo mejoraba la calidad de los servicios que daban a la ciudadanía al integrar esta perspectiva. Como resultado del análisis se elaboró un plan de acción y se reorientaron los programas elegidos.

1.5. Evaluación y transferencia

Los objetivos nacionales de igualdad no han sido evaluados en su totalidad y se necesitará más tiempo de trabajo en transversalización para comprobar cómo se ha ido transformando la redistribución del poder entre hombres y mujeres en cada uno de los ámbitos político, económico, de corresponsabilidad y violencia de género que marcan los objetivos.

Un momento crucial para esta evaluación de resultados, será la finalización del Plan de Acción en 2009, que arrojará mayores datos sobre el impacto que las actuaciones están teniendo en relación al objetivo del propio plan, así como a los nuevos objetivos de igualdad de la política sueca.

Durante este periodo 2004-2009, se implementa un mecanismo de evaluación interna anual permanente que retroalimenta y hace avanzar el proceso de transversalización. Según queda recogido en el Plan, cada año se realiza una evaluación del proceso, cuyos resultados sirven como base para la elaboración del siguiente plan anual. Algunas de estas evaluaciones ya han sido realizadas por personal externo a la Administración²².

Suecia es uno de los referentes internacionales en materia de igualdad y más concretamente de transversalización de género, y son muchos los países que se inspiran en su trabajo para iniciar acciones similares.

Entre los casos más recientes, se encuentran la red *Gender Alp* de transversalidad de género y desarrollo regional, formada por instituciones provenientes de varios estados federales austriacos, Alemania, Francia, Italia y Eslovenia. El objetivo de esta iniciativa, financiada por la Unión Europea, es fortalecer la interacción entre las regiones y las autoridades administrativas en lo concerniente a los objetivos de la igualdad de género y a la transversalidad de género en dos ámbitos prioritarios, el de planificación del espacio y elaboración de presupuestos con enfoque de género²³.

22. Maria Stenman, "Gender Mainstreaming in Sweden's Government Administration" en Gunilla Sterner y Helene Biller (2007). *Gender mainstreaming in the EU member states: progress, obstacles and experiences at governmental level*, Ministerio de Integración e Igualdad de Género, Estocolmo, 171 pp.

23. www.genderalp.com

Varias personas representantes de las instituciones implicadas se han interesado por la experiencia sueca y han visitado a las autoridades regionales de Estocolmo para conocer ejemplos de buenas prácticas en lo que respecta a la elaboración de herramientas útiles para políticos y gestores, así como de dispositivos de gestión y coordinación para la implementación de estas iniciativas.

Asimismo, la metodología de análisis de La Escalera anteriormente descrita está siendo transferida, según las entrevistadas, a países como Uganda, Serbia y Croacia.

1.6. Partes implicadas y espacios de colaboración

Un proceso tan complejo como el que se está llevando a cabo en la Administración sueca requiere la puesta en marcha de unos mecanismos de coordinación flexibles y sólidos a distintos niveles y de manera simultánea.

En el nivel estatal la puesta en marcha de la estrategia de transversalidad de género afecta, en lo relativo al liderazgo, al Ministerio de Integración e Igualdad de Género, quien cuenta con la Unidad de Igualdad de Género para la promoción, coordinación y seguimiento de la política de igualdad de género.

Las responsabilidades de esta unidad incluyen:

- Liderar y coordinar la ejecución del Plan de Acción en los ministerios.
- Proporcionar asistencia técnica a los ministerios, la oficina del presidente y la oficina de asuntos administrativos en su trabajo de implementación del plan.
- Desarrollar métodos y capacitaciones sobre transversalización de género.
- Proporcionar fundamentos de género en los planes de acción anuales que influyan en las decisiones gubernamentales.
- Hacer seguimiento del Plan de Acción e informar al Ministerio de Integración e Igualdad de Género para acciones futuras.

Para apoyar las responsabilidades relacionadas con el desarrollo de métodos y capacitaciones sobre transversalización de género, se conformó el ya descrito Comité de apoyo para la transversalización de género (JämStöd) que estuvo trabajando durante dos años bajo el mandato gubernamental.

El papel del Ministerio de Integración e Igualdad de Género no consiste en controlar si se está implementando o no la transversalidad sino en intervenir únicamente cuando existen indicadores de que no se está trabajando en este ámbito.

La coordinación intraministerial se establece a través del nombramiento de una o dos personas coordinadoras en cada ministerio, llegando en algunos casos a existir cuatro personas dedicadas a esta actividad. Su labor principal es mantener la comunicación abierta entre su Ministerio y la Unidad de Igualdad de Género, reunir documentación apropiada, organizar seminarios y elaborar el plan de acción específico del ministerio. No obstante, no son responsables de desarrollar, revisar o aprobar análisis de género ya que esto forma parte de la responsabilidad de cada funcionario o funcionaria.

Además, los coordinadores de los ministerios se reúnen regularmente en un grupo interministerial (IDA/JÄM) con la Unidad de Igualdad de Género que es responsable de gestionar este grupo. Existe, asimismo, una persona de referencia en la unidad como persona de consulta y apoyo para cada uno de los coordinadores de los ministerios. Al principio todos los miembros de la unidad eran personas de contacto para los ministerios, pero esta práctica se reveló bastante ineficiente porque la carga de trabajo se añadía a la que ya tenían adjudicada. Entonces, se decidió especializar a una parte de la plantilla de este departamento, fijándolos como personal de consulta de manera permanente.

En el nivel regional, como ejemplo, el Consejo Administrativo de la región de Estocolmo, tiene desde hace años a una responsable de género que se encarga de coordinar y apoyar los diferentes departamentos en esta labor, si bien al mismo tiempo, muchos departamentos dentro de sus funciones de coordinación con las municipalidades cuentan con un punto focal de género que hace seguimiento de la perspectiva de género en los servicios que cada municipio ofrece a la ciudadanía.

En el nivel municipal, cada responsable de departamento se apoya en las asistencias técnicas de expertas/os en género para transversalizar género o bien refuerza las capacidades de su propio personal en la materia para poder alcanzar los objetivos nacionales de género.

La experiencia sueca moviliza a actores de todos los niveles de la Administración. En el nivel nacional, existe una implicación política al más alto nivel,

ya que los ministerios y agencias gubernamentales tienen que interactuar en estructuras de coordinación lideradas por el Ministerio de Integración e Igualdad de Género. Dentro de cada una de estas instituciones hay otra red establecida que rinde cuentas al titular de la cartera, ya que, como prevé el Plan de Acción, cada ministro o ministra es su “propio ministro/a de igualdad”.

En los niveles regional y local, funcionan desde hace años alianzas entre las autoridades de las diferentes regiones y municipalidades. Un buen ejemplo lo constituye la Plataforma de Estocolmo por la Igualdad (Sthlm Jämt), organizada por el Consejo Administrativo de la región y en la que participan las municipalidades con el objetivo de sacar el máximo partido de los recursos de la región para mejorar las condiciones del desarrollo local y regional. Esta plataforma ha tenido una importancia crucial en la transversalización local ya que ha facilitado la obtención de recursos gubernamentales para la implementación de la iniciativa el establecimiento de canales de comunicación entre las instituciones.

A través de esta plataforma, han recibido financiación muchas iniciativas de transversalización municipales que han analizado sus programas (innovación, empresariado, transporte, vivienda y planificación urbanística, etc.) desde el enfoque de género, siempre teniendo como marco general los objetivos nacionales de igualdad de género. Además, la plataforma ha dado la posibilidad de crear un foro de intercambio permanente sobre igualdad de género en la región de Estocolmo entre gestores y representantes de organizaciones e instituciones diversas que reúne a más de 400 personas.

1.7. Contexto de aplicación de la experiencia

Como se adelantaba en la situación de partida, Suecia tiene una larga historia de avances en derechos de las mujeres que ha permitido contar con una mentalidad, legislación y políticas significativas de apoyo a la consecución de los nuevos objetivos nacionales de igualdad y la estrategia de transversalización de género en la Administración.

En el ámbito laboral, la reciente Ley de Igualdad de Oportunidades (*Equal Opportunities Act*) de mayo de 2008 viene a reforzar la legislación no discriminatoria entre mujeres y hombres en materia laboral. Esta ley tiene como propósito mejorar las condiciones de la vida laboral de las mujeres a

través de la promoción de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en lo laboral, en los términos y condiciones del trabajo y en las oportunidades para el desarrollo profesional. Para su ejecución cuenta con el soporte institucional y jurídico que le proporciona la Defensoría de la Igualdad de Oportunidades (Office of the Equality Opportunities Ombudsman) creada en 1980.

En lo relativo al ámbito de la conciliación de la vida familiar y profesional, Suecia también es un referente que ha avanzado en la corresponsabilidad de padres y madres, desde que en 1974 comenzó el seguro de ma/paternidad y una década más tarde en 1995 se implanta el primer mes de paternidad, que permite a los padres una baja de paternidad de 30 días simultáneamente a los de la madre. En este sentido, los permisos de baja laboral para padres y madres incluyen hasta 480 días, compatibles entre ambos progenitores.

También la Ley de la Violencia contra las Mujeres que entró en vigor en 1998 protege y previene a las mujeres sobrevivientes de la violencia, adoptando un enfoque novedoso en relación a la posible acumulación de faltas de abuso y violencia que se producen. En este sentido Suecia ya fue pionera en el mundo, cuando en 1965 legisló contra la violación en el matrimonio, permitiendo años después que las mujeres pudieran decidir por sí mismas el aborto hasta la decimoctava semana de embarazo.

En el ámbito de la prostitución también se adoptó en 1999 un enfoque no discriminatorio que se tradujo en la ley que prohibía la compra de servicios sexuales por la cual se comienza a perseguir al consumidor de estos servicios en vez de las mujeres o las niñas que ejercen la prostitución.

El hecho de que el mandato político de la transversalidad de género venga de los equipos de gobierno que se han sucedido en el poder durante la vida de la experiencia, así como de los más altos cargos de la Administración, hace que esta experiencia tenga mucha fuerza y buena acogida entre los departamentos gubernamentales.

También al ser una iniciativa de la Administración pública se pone a disposición los medios necesarios para la transversalidad de género, lo cual hace que la experiencia disponga de una amplia capacidad institucional.

La maquinaria nacional en Suecia consta de un Ministerio de Integración e Igualdad de Género, dentro del cual la Unidad de Igualdad de Género (antes División para la Igualdad de Género) es responsable de la coordinación del trabajo en igualdad de género de las oficinas gubernamentales, de las iniciativas especiales de igualdad y de la elaboración de métodos para ejecutar la política de género del Gobierno.

Su responsabilidad de coordinación de la igualdad de género se extiende al ámbito legislativo así como a la Defensoría (Ombudsman) de la Igualdad de Oportunidades y la Comisión de la Igualdad de Oportunidades, contando con personas expertas de igualdad en cada oficina gubernamental en las regiones.

Además, y como ya se ha comentado en el epígrafe de los actores involucrados en esta experiencia, se han ido designando coordinaciones de género en cada uno de los ministerios, que permiten poner a disposición de la estrategia de la transversalidad los recursos institucionales disponibles por el Estado desde dentro de las unidades más técnicas de ejecución.

En cuanto a los factores económico-financieros, hay que tener en cuenta que Suecia es un país central del sistema del Estado del bienestar europeo que puede amortiguar la tendencia neoliberal de reducción del gasto público, y seguir recogiendo un alto porcentaje de impuestos que se destinan a gasto social dentro del cual se entienden los aspectos de igualdad de género.

Además, tanto en el nivel político del Gobierno, como en el técnico de la Administración pública, cada vez en mayor medida se entiende la transversalidad de género como una estrategia que cuando se vincula con la planificación presupuestaria y la definición de objetivos, da como resultado un avance en la competitividad y la utilización más eficiente de los recursos públicos.

Por otra parte, otro factor financiero que ha influido en esta experiencia, es la coincidencia de la implementación de la política de transversalización sueca con la hoja de ruta de la igualdad de la Unión Europea, lo que permite que la Administración sueca reciba financiación del Fondo Social Europeo para la igualdad de género. Entre las maneras en que esta financiación se ha materializado se muestra la creación de la Plataforma Estocolmo por la Igualdad que ha canalizado recursos para la puesta en marcha de proyectos de transversalización de género en variados ámbitos como la planificación urbana, la

educación preescolar, o la atención a la tercera edad, ya presentados a lo largo del documento.

1.8. Lecciones aprendidas de la experiencia

1.8.1. Factores de éxito

La voluntad política es esencial a la hora de poner en marcha un proceso de tanta envergadura como el que se está desarrollando en Suecia. La elaboración de un Plan de Acción y unos Objetivos de Igualdad aprobados por el Parlamento, favorecen el avance de la integración de género en la Administración. Además, en este caso ha sido fundamental la decisión gubernamental de dar prioridad a la transversalidad de género frente a otros temas horizontales ya que en la Administración sueca existen 12 políticas horizontales²⁴ que compiten continuamente por los recursos y por el orden de prioridad. La igualdad de género está relativamente bien situada gracias al mandato gubernamental que obliga al personal gestor de los programas a integrar género en su trabajo, una vez haya recibido las herramientas necesarias.

Otra de las claves es, según las entrevistadas, tener una visión integral y al mismo tiempo de descentralización de la transversalización, desde el ámbito estatal al regional y local, y siempre teniendo como marco los objetivos nacionales de igualdad a los cuales hay que llegar. Aunque los recursos provienen del Gobierno central, el nivel local es el que está más cerca de la ciudadanía, y por tanto, el que más efectos directos tiene sobre las personas. Por esta razón, el Gobierno central debe concentrar esfuerzos en proveer formación y recursos a los niveles inferiores de la Administración.

La capacitación sistemática al personal responsable de los diferentes niveles administrativos también tiene una gran importancia en el desarrollo de esta experiencia así como el uso sistemático de unas herramientas metodológicas bien estructuradas y flexibles. Personas de los distintos cuadros de gestión han sido formadas, incluyendo a las personas que ocupan las carteras de Ministerio y Secretaría de Estado. Desde ahí, se ha ido descendiendo a las

24. Las políticas horizontales son: infancia, salud pública, desarrollo global, discapacidad, medio ambiente, integración, democracia y derechos humanos, igualdad de género, desarrollo regional, acción contra crímenes económicos, defensa y juventud.

autoridades regionales y después a las municipalidades, logrando que una gran mayoría de personas implicadas compartan un lenguaje común.

La creación de un órgano encargado de hacer esta capacitación, el JämStöd, con las mismas herramientas de análisis y el mismo tipo de cursos ha homogeneizado el intercambio de información entre las oficinas del mismo y diferente nivel de la Administración. Para ello, también es esencial seguir los pasos de la metodología de manera sistemática. No es tan importante seguir la misma metodología como aplicarla de una manera coherente. Cada persona debe tener un tipo de formación adaptado a su perfil profesional aunque con los mismos principios de fondo. Una vez realizado el análisis, cada oficina decide introducir los cambios que considere convenientes.

La existencia de estadísticas desagregadas por sexo es indispensable para una implementación exitosa de la transversalización de género. En Suecia, una ordenanza obliga desde 1994 a elaborar todas las estadísticas oficiales teniendo en cuenta esta variable que pone de manifiesto las diferencias de género. Aun así, todavía existen algunos documentos importantes que sólo han incorporado este enfoque de manera parcial, como la Ley del Presupuesto.

Las personas entrevistadas inciden en el proceso como otros de los factores necesarios para tener éxito en una iniciativa de este tipo. La transversalización debe ser concebida como una actuación a largo plazo, en la que hay que trabajar de manera continuada, actualizando conocimientos y revisando lo que se lleva a cabo de manera constante.

Por último, los recursos económicos, humanos y técnicos son importantes para la implementación de toda la iniciativa en general, y, en especial, de todo el dispositivo de formación y desarrollo de metodologías de análisis que se han puesto a disposición del personal funcionario implicado.

1.8.2. Dificultades encontradas

La implicación al más alto nivel de las personas responsables de las políticas presenta algunas carencias ya que, por ejemplo, ha sido difícil involucrar a algunos ministros y ministras en las actividades de capacitación y sensibilización sobre la transversalización. Lo mismo ha ocurrido en el nivel local, donde ha habido escollos para formar a los cuadros directivos.

1.8.3. Elementos del contexto necesarios para que la experiencia resulte transferible

Los principales elementos de contexto necesarios para que la experiencia resulte transferible están relacionados con la voluntad política, la prioridad política que se otorga al tema y la fortaleza de las instituciones públicas en el país, especialmente del mecanismo institucional para la igualdad.

La voluntad política clara y visible de los responsables políticos es un elemento imprescindible para que puedan llevarse a cabo los cambios necesarios que requiere la transversalización de género. Esta voluntad política se manifiesta a través de mandatos concretos y directos de cada uno de los/as más altos responsables de departamentos y mediante la asignación de recursos humanos y económicos suficientes para implementar las actividades necesarias. Asimismo, la visibilidad del compromiso de los decisores de las instituciones con la igualdad de género es un factor clave para que la voluntad política se traduzca en acciones en la cadena de niveles administrativos del Estado.

Cuando la igualdad de género se sitúa como una prioridad política tanto en la estructura orgánica de la jerarquía administrativa como en la planificación presupuestaria con recursos específicos de cada organismo gubernamental, se está contribuyendo a crear las condiciones necesarias para que la estrategia de transversalización pueda ser llevada a la práctica con mayor garantía.

La transversalización de género en la Administración pública también requiere que el Estado tenga un sistema de administración sólido y transparente, que cuente con un personal profesionalizado y responsable de proporcionar unos servicios de calidad a la ciudadanía a la que sirve. Dentro de esta Administración sólida, es necesario asimismo disponer de un mecanismo institucional de igualdad de género legitimado, bien dotado y estratégicamente situado en un nivel transversal al resto de los departamentos gubernamentales para ejercer las labores de promoción, coordinación y evaluación de la transversalidad de género.

1.9. Para más información

1.9.1. Referencias documentales y bibliográficas

BERQUIST-MANSSON, Sara y JÄMSTÖD (2007). *Gender Equality in Public Services. Some useful advice on gender mainstreaming*. Informes oficiales del Gobierno sueco, Estocolmo, 55 pp.

- GOBIERNO DE SUECIA (2007). *Gender Mainstreaming Manual. A book of practical methods from the Swedish Gender Mainstreaming Support Committee (JämStöd)*, Estocolmo, 68 pp.
- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA (2006). *Women and Men in Sweden. Facts and Figures*, Estocolmo.
- INSTITUTO SUECO (2007). *Gender equality in Sweden. Fact sheet*. http://www.sweden.se/upload/Sweden_se/english/factsheets/SI/SI_FS82q_Gender_equality_in_Sweden/Gender_equality_in_Sweden_FS82q_Low.pdf
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, EMPLEO, Y COMUNICACIONES (2001). *Just Progress. Applying Gender Mainstreaming in Sweden* <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/01/80/97/1b1a8bae.pdf>
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, EMPLEO, Y COMUNICACIONES. *Moving ahead. Gender Budgeting in Sweden*.
- MINISTERIO PARA LA INTEGRACIÓN Y LA IGUALDAD DE GÉNERO (2007). Conference Report: “Gender Mainstreaming at governmental level in the EU Member States” 1-2 February 2007 in Stockholm. <http://www.sweden.gov.se/sb/d/8805/a/82010>
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2007). *Informe de Desarrollo Humano* www.pnud.org
- STENMAN, Maria. “Gender Mainstreaming in Sweden’s Government Administration”, en STERNER, Gunilla y BILLER, Helene (2007). *Gender mainstreaming in the EU member states: progress, obstacles and experiences at governmental level*, Ministerio de Integración e Igualdad de Género, Estocolmo, 171 pp.

1.9.2. Referencias institucionales y personales

Consejo Administrativo de la región de Estocolmo

Gunilla Sterner, experta regional de género

Departamento de Desarrollo Regional

e-mail: gunilla.sterner@ab.lst.se

www.sb.lst.se

Relación de personas entrevistadas:

Asa Frodlund. Consejo Nacional Sueco de Cuidado Institucional.

Christian Dymen, responsable del proyecto de integración del enfoque de género de planificación urbanística. Consejo Administrativo de la región de Estocolmo.

Maria Backe. Programa de Lucha contra la Violencia de Género.

Maria Pilar Reyes. Programa de Lucha contra Crímenes de Honor.
Karolina Nordh, responsable de Programa de Integración de Género. Municipalidad de Huddinge.

Consultoras independientes:

Ann Boman, ex-directora del JämStöd.

Ulrika Eklund, ex-experta del JämStöd.

Maria Stenman, ex-experta del JämStöd e investigadora.

1.9.3. Otras referencias:

Ministerio de Integración e Igualdad de Género: www.sweden.gov.se/sbd/8366

The Equal Opportunities Commission: www.jamstalldhetsnamnden.se

Gender equality statistics at Statistics Sweden: www.scb.se

The Office of the Equal Opportunities Ombudsman: www.jamombud.se

The Swedish Secretariat for Gender Research: www.genus.se

2. Sistema de Enfoque de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión de Chile

2.1. Resumen

El Sistema de Enfoque de Género es uno de los componentes del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) que nació como producto de una negociación entre el Estado y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (AMEF) en el año 1998. Surgió como un mecanismo de incentivo (remuneración) ligado al desempeño institucional, es decir, todos y todas las funcionarias de una institución reciben una bonificación —que puede llegar hasta un cuatro por ciento de su remuneración anual—, si la institución en la que trabajan cumple ciertas metas que son acordadas previamente con el Ministerio de Hacienda.

Se trata de traducir en compromisos ministeriales y de los servicios públicos un conjunto de tareas orientadas a mejorar la gestión, vinculadas a su quehacer programático.

El Programa, liderado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (en adelante DIPRES), apunta a mejorar la gestión general, la

prestación de servicios a la ciudadanía, las condiciones de trabajo de los funcionarios y funcionarias y valorar la labor de servicio público.

La elaboración de los Programas de Mejoramiento de la Gestión por parte de la totalidad de los servicios públicos chilenos, se enmarca en un conjunto de áreas de mejoramiento de la gestión comunes para todas las instituciones del sector público denominado “Programa Marco” y está constituido por un conjunto de sistemas relacionados con las definiciones de política en el ámbito de la modernización de la gestión.

En el año 2002, se comenzó a implementar el Sistema de Enfoque de Género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (en adelante PMG) que supuso el inicio de una nueva etapa de gran innovación. Por primera vez, se integró el enfoque de género en el ciclo presupuestario en el país, es decir, se buscó incorporarlo en la rutina y procedimientos habituales de la Administración pública, de manera que se introdujesen, de forma sistemática y permanente, modificaciones en las dinámicas cotidianas de las instituciones y en sus procedimientos estándar.

Esta estrategia situó la equidad de género en el marco de los procesos de modernización de la gestión pública en su “corriente principal”, donde, hasta entonces, habían predominado criterios económicos y de eficiencia sin consideraciones de género. Al mismo tiempo, en su proceso de implementación, se fue generando una alta demanda para todos los actores involucrados, lo que permitió actuar no sólo como un instrumento más de control de gestión, sino que propició la revisión y transformación de la manera propia de actuar de los servicios públicos y de sus funcionarios y funcionarias, promoviendo un cambio en la cultura institucional de los mismos.

El mecanismo funciona de manera estandarizada y opera sobre los productos estratégicos y los sistemas de información de los servicios. Los productos estratégicos corresponden a una definición agregada de los bienes y servicios que la institución ofrece como respuesta a las necesidades de sus clientes, beneficiarios o usuarios. Los productos estratégicos se generan bajo la responsabilidad de la institución, ya sea por producción directa o por subcontratación. Por su parte, los sistemas de información son los procedimientos técnicos, metodológicos e informáticos que utiliza el servicio para recoger, procesar, analizar y difundir información respecto de sus clientes, usuarios y/o beneficiarios.

La definición de los productos estratégicos es resultado del proceso de planificación estratégica que realiza cada servicio, destinado a especificar misión, objetivos, metas e indicadores relevantes para la institución y que funda las bases para la instalación de un Sistema de Información para la Gestión (SIG) que sirva al personal directivo en la toma de decisiones y que posibilite su orientación a resultados. Este proceso ha sido impulsado mediante el Sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG.

De esta manera, las instituciones públicas pueden incorporar la dimensión de género en todos sus programas para avanzar en dos procesos de forma simultánea: por una parte, permite que el presupuesto destinado a las mujeres aumente sustantivamente, no sólo a través de la creación de programas específicos dirigidos a mujeres como se había venido haciendo. Por otro lado, permite visibilizar el tipo de medidas que se requiere implementar en el sentido de la equidad de género, lo que incluye acciones generales dirigidas a hombres y mujeres, muchas de las cuales pueden apuntar a transformar las relaciones de género, superando la lógica tradicional de hacer políticas públicas con enfoque de equidad.

Esto constituye, a la vez, una importante innovación, no sólo porque por primera vez se aplica en Chile una concepción de equidad de género asociada a la gestión presupuestaria, sino también porque el personal funcionario se debe involucrar en el diagnóstico de cada uno de los productos que origina su servicio, debiendo analizar la utilidad de éstos y sus necesidades de mejora, y determinando de qué forma están llegando de manera diferenciada tales productos a las mujeres y a los hombres, todo lo cual implica revisar la eficiencia y también la eficacia de las políticas públicas en general.

2.2. Situación de partida

En el año 2000 se creó el Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades a iniciativa del SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer) como antecedente de la puesta en marcha del PMG (Programa de Mejoramiento de la Gestión). El consejo, compuesto por responsables de los ministerios de Educación, Trabajo, Salud, Economía, Justicia, Interior, etc., tenía como función principal llevar a cabo el seguimiento de la ejecución del Plan de Igualdad de Oportunidades en cada ministerio, asumiendo compromisos políticos anuales en materia de igualdad de género. Tal iniciativa supuso un campo fértil para que los distintos servicios propusieran algunas ideas.

En el marco de las negociaciones para la asunción de tales compromisos en materia de igualdad, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) firmó un acuerdo con el Ministerio de Economía y logró que el enfoque de género se incorporase al Programa de Mejoramiento de la Gestión impulsado desde la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Si bien en un primer momento se propuso que este enfoque se incorporase al Programa a través del Sistema de Planificación, finalmente se decidió incorporarlo de forma autónoma como Sistema de Enfoque de Género.

Desde 1990 la Administración pública chilena lleva implementando un sistema de asignación presupuestaria por resultados. Al principio las propias instituciones proponían sus indicadores de gestión y sus metas, pero por un lado, muchas de esas metas se habían cumplido ya y las personas que las fijaban eran *juez y parte* y por otro lado, los indicadores medían sólo procesos y no resultados. Además, debido a la heterogeneidad de los servicios públicos, no era posible comparar la eficacia en la gestión de unas y otras instituciones, debido a lo cual no se cumplía ninguno de los objetivos: ni se mejoraba la gestión, ni se obtenían datos del cumplimiento de las instituciones.

Por todo lo anteriormente descrito, en el año 2001, se crean los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), a iniciativa de la Dirección de Presupuestos. Para evitar las fallas del anterior sistema de indicadores, se creó un sistema transversal a todas las instituciones, con unas exigencias homogéneas para todos los organismos públicos, que permitiese hacer un análisis comparativo de los resultados de la gestión de cada uno de ellos.

En un principio, la idea era aplicarlo a las áreas estratégicas de cada institución, pero se detectó que había áreas de soporte (de gestión interna), cuyo grado de desarrollo dentro de las distintas instituciones era muy dispar, por esta razón se decidió empezar a funcionar con el instrumento PMG de dichas áreas de gestión interna (recursos humanos, atención a usuarios, gobierno electrónico, área financiera-contable, sistema de compras públicas y transparentes, planificación estratégica y control de gestión) con el fin de homogeneizar su grado de desarrollo.

Una vez que se había comenzado a trabajar en las áreas de gestión interna se incluyeron en el Programa de Mejoramiento de Gestión dos sistemas que guardan más relación con la política y el desarrollo institucional: el Sistema de Gestión Territorial y el Sistema de Enfoque de Género.

A partir de la creación del Sistema de Enfoque de Género, cada una de las instituciones tiene la obligación de revisar los productos estratégicos que genera (servicios que presta a la ciudadanía) y de hacer un análisis para determinar en qué partes del proceso de provisión del producto estratégico (desde su diseño hasta su entrega) se debería incorporar el enfoque de género con el fin de evitar discriminaciones.

2.3. Objetivos y resultados alcanzados

El principal objetivo del instrumento Sistema de Enfoque de Género, es incorporar este enfoque en los “productos que entregan las instituciones”. Para ello, los servicios públicos cuentan con metodologías y reglas de operación definidas a fin de apoyarlos en la implementación de criterios de equidad de género en sus procesos de gestión y en el proceso de homologación de los informes de progreso a lo largo de la aplicación del sistema. Todo ello permite ejercer un mejor control sobre cada uno de los servicios públicos.

La intención es que a través del uso sistemático del instrumento, las instituciones públicas planifiquen atendiendo las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres; que las instituciones puedan reorientar recursos para aminorar las brechas existentes entre unos y otras; y que las y los funcionarios públicos incorporen en sus prácticas rutinarias el enfoque de equidad de género.

Para ello los servicios públicos han de realizar diagnósticos de sus productos estratégicos, evaluando si éstos incorporan criterios de equidad de género, cuáles son las brechas entre hombres y mujeres en el acceso y resultados de los mismos y cuáles son las barreras que obstaculizan la inclusión del enfoque de género en el quehacer institucional. Además, los servicios tienen que elaborar planes de trabajo que incluyan la implementación de medidas concretas para avanzar hacia una mayor equidad entre hombres y mujeres.

En definitiva, el sistema apunta a corregir posibles inequidades en la entrega de los productos que habitualmente ofrecen los servicios públicos y a mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, ya que se ha considerado que el tener en cuenta las necesidades diferenciadas de los beneficiarios y las beneficiarias optimiza la consecución de los objetivos propuestos en las políticas públicas.

El primer objetivo establecido, relativo a la revisión interna por parte de cada uno de los servicios para fortalecer la integración de la perspectiva de género, parece haberse cumplido en todos ellos, según la opinión de las personas entrevistadas. Sin embargo, en la definición de las medidas, en la calidad de las mismas y en su cumplimiento, el panorama es muy heterogéneo. Hay servicios en los que se ha entendido la importancia del Sistema de Enfoque de Género y como consecuencia se han generado compromisos importantes, mientras que en otros servicios simplemente se ha implementado el sistema para de esta forma lograr percibir el incentivo económico (esto depende en parte de las personas responsables de cada servicio, de la exigencia de su contraparte en el SERNAM, de negociaciones políticas...).

Otro de los objetivos establecidos se refiere a generar cambios y que efectivamente se produzcan mejoras en la vida de las mujeres. Este objetivo se ha logrado en algunos servicios pero en otros muchos no. Entre los servicios que mejor han sido valorados en cuanto al cumplimiento del Sistema de Enfoque de Género del PMG, se encuentran las experiencias de: Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Presupuestos y el Instituto Nacional de Desarrollo Agro-Pecuario (INDAP)²⁵.

Como consecuencia de que se hayan ido consiguiendo los objetivos marcados, el SERNAM ya no es la única institución pública responsable de velar por la equidad de género, más bien al contrario ya que en el interior de cada uno de los servicios hay personas que asumen el tema de género como propio de la institución a la que pertenecen.

En la actualidad se ha conseguido otro objetivo: que se considere el enfoque de género como un aporte a la lógica del mejoramiento de la gestión pública. Ya no son sólo razones de equidad, de justicia, de ética o de derechos humanos las que mueven a la adopción de compromisos para lograr la igualdad de hecho entre hombres y mujeres, sino que también se fundamenta en razones de mejoramiento de la gestión del Estado para cuya consecución hay que tener en cuenta el enfoque de género. El enfoque de género permite que las políticas públicas sean más eficientes, ya que en la medida en que se identifican los problemas desde las perspectivas diferenciadas de hombres y de

25. Elizabeth Guerrero. Entrevista personal. Santiago de Chile, abril de 2008.

mujeres, se tienen los problemas registrados de forma más precisa. Por lo tanto, se tienen más elementos para la comprensión social y económica de los problemas, y cuando se plantean políticas públicas se formulan de forma más certera, esto ahorra recursos que se podrán invertir de manera más adecuada en lugar de dispersarlos.

Es decir, se ha legitimado el enfoque de género como un aporte a las políticas públicas, no sólo como un tema de mujeres, sino como un elemento que mejora la acción del Estado.

Hoy en día prácticamente todos los servicios de la Administración chilena asumen el tema de género como propio. Se ha avanzado no sólo en la adopción de medidas puntuales con enfoque de género. Al principio, cada institución en la planificación estratégica hacía una revisión desde los productos o servicios que presta y se proponían las medidas de género en función de los productos, ahora los servicios analizan el conjunto de su acción desde el enfoque género pudiendo proponerse nuevos programas a partir de esta perspectiva que abarca el ciclo desde el diseño de la política pública.

La Dirección de Presupuestos (DIPRES) ha logrado el objetivo de incorporar la perspectiva de género en los presupuestos (sin crear un presupuesto distinto para las mujeres), recogiendo la información diferenciada por sexos y utilizándola después de haberla analizado, en la toma de decisiones. Desde la DIPRES se ha aplicado la variable de género y los datos desagregados por sexo en los instrumentos de control de gestión, tales como los indicadores de desempeño.

En la actualidad la propuesta es más integral, ya que están involucrados e involucradas no sólo los y las ministras, sino también, el personal de los servicios. Existe toda una estructura, el Comité Asesor integrado por personas expertas en género para cada ministerio, que ejecuta las decisiones políticas y coordina todo lo que pasa dentro del ministerio correspondiente. Asimismo, este comité gestiona las relaciones entre los distintos servicios adscritos al ministerio en lo relativo a género. Por lo tanto, se ha pasado de un primer momento en que había una única persona responsable del PMG de Género en cada servicio, a la existencia en la actualidad de una comisión de género en cada ministerio.

En cuanto a los efectos no previstos, el Sistema ha servido, además, para legitimar al Servicio Nacional de las Mujeres (SERNAM). “Hoy en día el SERNAM se percibe como una institución que cuenta con profesionales que saben y que tienen cosas que enseñar que los servicios tienen que aprender. Ahora se nos escucha como técnicas con experticia sobre un tema, el del enfoque de género, sobre el que les toca aprender y que le sirve al servicio.”²⁶

Al principio se veía el sistema de género netamente como un costo, en la actualidad se ha conseguido que sea visto como una inversión: al principio se requiere la inversión en esfuerzos y presupuestos (por ejemplo, en un nuevo sistema informático que diferencie hombres y mujeres) pero a la larga esta inversión trae importantes beneficios en términos de eficacia y eficiencia.

2.3.1. Recursos invertidos y eficiencia

Desde la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Economía se considera que el Sistema de Equidad de Género es una medida muy eficiente, ya que con poca inversión se ha conseguido un gran impacto.

El monto presupuestario total asignado a la experiencia no se conoce. No es posible hacerle seguimiento por la estructura presupuestaria chilena. No ha habido reasignación presupuestaria, sino que las medidas adoptadas en la mayoría de los casos no han significado ni generado nuevos recursos, ni han supuesto crear nuevos programas o cambiar políticas íntegramente, ni, salvo excepciones, haber generado nuevas cuotas.

El presupuesto asignado para satisfacer el incentivo económico se refiere al Programa de Mejoramiento de la Gestión en su conjunto y no es posible determinar qué monto se refiere en concreto al Sistema de Equidad de Género. Los pocos fondos que se han dado a algunos servicios en concepto de PMG de Género se han concedido porque se trataba de servicios que habían sido destinados a hacer esfuerzos de capacitación o contratación de consultorías que les ayudasen a cumplir al año siguiente con el PMG de Género. El sistema se ha concebido de forma que se van liberando los recursos a medida que se van necesitando, de acuerdo con la reducción de brechas en base a argumentos fruto del análisis de los datos obtenidos a través de los sistemas de información.

26. Bernardita Valenzuela. SERNAM.

Dentro de cada servicio el presupuesto asignado ha sido muy bajo, puesto que en la mayor parte de los casos las medidas se refieren a operaciones que se cargan a partidas presupuestarias relativas al funcionamiento corriente del servicio, tales como cambiar formularios, crear programas informáticos, cambiar horarios de atención al público, etc.

La eficiencia de la inversión se observa al ver el cambio en la cultura funcio-
narial ya que, por ejemplo, se observa una mayor sensibilización respecto al
tema de género y su importancia, así como más capacidad y voluntad de apli-
car la perspectiva de género en el desempeño cotidiano de las funciones.

“Toda acción del Estado tiene que tener transversalizada género, por lo que
es muy complicado atribuir un monto presupuestario concreto a este aspect-
to. La poca inversión extra que se ha hecho ha generado grandes cambios,
y comparando la poca cantidad de gente que trabaja en el Sistema de Géne-
ro *versus* el personal que trabaja en otros sistemas del PMG, lo que se ha avan-
zado hasta ahora en el PMG de género es muchísimo más de lo que se ha
avanzado en otros sistemas, porque se han producido cambios profundos.”²⁷

2.3.2. Repercusiones en términos de cohesión social

Se ha producido un cambio de enfoque en el quehacer de la Administración
pública chilena, desde una visión centrada en los servicios o infraestructuras
a un análisis del impacto real sobre la gente de las medidas e iniciativas de
política. Es decir, ahora hay un mayor protagonismo de las personas. Ello con-
tribuye a identificar eventuales diferencias y desigualdades entre hombres
y mujeres y los distintos grupos en que se estructuran socialmente de modo
que se abren mayores oportunidades de promover políticas dirigidas a la inclu-
sión social y a la igualdad de oportunidades, pilar básico de la cohesión social.

2.4. Génesis y evolución de la experiencia. Actividades

Desde la aprobación del último Plan de Igualdad de Oportunidades (2000-
2010) se recoge el concepto de transversalización de género y se empieza a
ver cómo ponerlo en marcha en el Estado. A través del PMG se dio la oportu-
nidad de generar un instrumento que fuese para todos los ministerios y todos

27. Bernardita Valenzuela. Entrevista personal. Santiago de Chile, abril de 2008.

los servicios, el Sistema de Enfoque de Género. La necesidad fue detectada por el SERNAM y por el Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades.

En el diseño y definición del sistema, las personas responsables fueron Mario Marcel, director de Presupuestos de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), y Adriana del Piano, ministra directora del Servicio Nacional de las Mujeres (SERNAM).

Después, los equipos técnicos de SERNAM y DIPRES, fueron quienes acordaron las etapas, elaboraron los manuales de procedimiento y definieron los criterios de cómo se debía hacer.

De la ejecución del sistema la responsabilidad la tiene cada servicio y las personas que integran la Comisión del PMG de Género del ministerio correspondiente.

Han transcurrido ya cinco años de implementación del Sistema de Enfoque de Género. Cada año se ha desarrollado una de las etapas del proceso de implantación del sistema, que no permite repetir etapa, de modo que si alguna no se ha concluido adecuadamente es necesario mejorarla a lo largo de la siguiente, con el fin de que no se demore mucho el proceso de ejecución.

Diagnóstico y creación de un sistema de información desagregado por sexo

El primer año se corresponde con la etapa de diagnóstico. En ella, cada servicio analiza todos sus productos estratégicos para detectar dónde es necesario introducir cambios con el fin de evitar que se produzcan discriminaciones de género. Para ello se analiza la realidad del funcionamiento del servicio y el ideal de cómo debería estar funcionando el mismo. A continuación, el servicio determina las brechas y elabora un sistema de información en base al género. Este sistema de información desagregado por sexo permite generar estadísticas útiles para la toma de decisiones.

Plan de actuación

El segundo año corresponde a la etapa de elaboración de un plan de actuación y un programa de trabajo para cerrar las brechas que los servicios identificaron en el diagnóstico.

Implementación del Plan

El tercer año se pasa a la etapa de implementación del Plan, ejecutando las acciones previstas en el programa de trabajo.

Evaluación y compromisos

El cuarto año se evalúa la implementación del plan para ver si, en efecto, a través de su puesta en práctica, los servicios han logrado la consecución de los objetivos y los resultados necesarios para eliminar las brechas, y se establecen compromisos para conseguir que se cumpla aquello que aún no se haya alcanzado. Actualmente, la mayoría de los servicios se encuentran en la etapa cuarta, salvo aquellos que se incorporaron al sistema con posterioridad al año 2002.

Revisión y repetición

La etapa cuatro se repite en el tiempo a partir del cuarto año. Como las etapas son acumulativas, cada año se requiere volver a revisar todas las etapas anteriores para mejorar los diagnósticos, planes y programas, con la madurez que da el haber implementado ya algunos aspectos.

El Servicio Nacional de la Mujer, que también es responsable de la asistencia técnica al conjunto de los servicios, se encarga del seguimiento y de la evaluación de cumplimiento. También participan en el seguimiento la DIPRES, con la “Red de Expertos y Expertas” (de la que forma parte el SERNAM en el caso del Sistema de Igualdad de Género) y el Comité de Ministros, que es el órgano responsable de tomar la decisión global final sobre la validación o reprobación del servicio.

El SERNAM es la institución responsable de apoyar la implementación del sistema, de definir sus medios de verificación, de realizar la asesoría técnica a las instituciones y de certificar el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos.

Desde el punto de vista institucional, el SERNAM asumió un nuevo rol respecto de los otros servicios públicos y ministerios que implicaba arrogarse tareas nuevas frente a una amplia gama de instituciones públicas. Ello le supuso tener que generar una estrategia de fuerte presencia y vinculación en la transferencia de capacidades al funcionariado involucrado en la implementación del sistema en sus respectivas instituciones.

Desde el punto de vista más instrumental, este nuevo rol implicó para el SERNAM la creación de un conjunto de herramientas específicas para las distintas etapas del sistema y de sus respectivos medios de verificación, debiendo

considerarse los diferentes tipos de productos que el Estado genera. Al mismo tiempo, realizó actividades para orientar a las instituciones en la elaboración de una estrategia organizacional interna que permitiera enfrentar el desafío de la mejor manera posible. Todo esto implicó desarrollar intensos procesos de capacitación al interior del propio SERNAM y de las instituciones participantes, tanto respecto de los instrumentos del PMG como de las temáticas relacionadas con el enfoque de género en las políticas públicas, puesto que se requería incorporar en el quehacer de los funcionarios y funcionarias del Estado, conocimientos, habilidades y destrezas concretas.

El trabajo de apoyo del SERNAM hacia los servicios adscritos al Sistema de Equidad de Género se puede resumir en cuatro líneas de acción:

1. Asistencia técnica: el apoyo metodológico que presta el SERNAM a otros servicios para la implementación del Sistema de Enfoque de Género.
2. Capacitación: la realización de seminarios y talleres dirigidos a personal funcionario y directivo para profundizar en su comprensión de la temática de género.
3. Negociación: el SERNAM establece instancias de diálogo y toma de decisiones con otras instituciones para definir las medidas de equidad de género que incorporarán en su gestión.
4. Validación: el SERNAM también ejerce un rol de validador de la implementación del Sistema de Enfoque de Género. Éste consiste en evaluar el avance alcanzado de acuerdo a la etapa comprometida por el servicio. Según el servicio haya cumplido o no con los requisitos del sistema, éste valida o no. La validación es muy importante para los servicios pues ésta incide en el otorgamiento del incentivo económico al personal.

Además se puso en marcha el sitio “INFO PMG” en la página web del SERNAM, con el objetivo de facilitar información adecuada a los requerimientos de las instituciones, y para favorecer la interacción del SERNAM con los servicios.

2.5. Evaluación y transferencia

Se han llevado a cabo evaluaciones anuales por parte de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), y del Servicio Nacional de las Mujeres (SERNAM) que, como hemos comentado, es responsable de fijar las etapas de implementación, los indicadores de cumplimiento y los medios de verificación. Casi

todos los documentos de seguimiento de las medidas son de acceso interno para las administraciones públicas, aunque existe alguna información general a la que se puede acceder en la página web del SERNAM²⁸.

Cada año, la Dirección de Presupuestos como Secretaría Técnica, junto con un Comité de Ministros/as, revisa las áreas estratégicas para remplazarlas, sustituirlas o en su caso, suprimirlas, creando así el llamado Programa Marco. Mediante este procedimiento se revisan los objetivos que se implementarán al año siguiente a través de cada uno de los sistemas, apoyándose en una red de personas expertas. La red está constituida por personal de instituciones públicas expertas en alguno de los sistemas, y en el caso del Sistema de Enfoque de Género, el SERNAM es el organismo que da asistencia técnica a las instituciones durante todo el año para que entiendan qué es y cómo implementarlo. Al final de cada año valida y determina si la institución ha cumplido con los objetivos del sistema o no.

Una vez que se han cumplido todas y cada una de las etapas fijadas, algunos sistemas del PMG tienen que ser certificados por normas ISO, siendo evaluados de forma externa a la Administración. Sin embargo, esto no ocurre con el Sistema de Igualdad de Género. Cuando se llegue al punto de que cada institución tenga que certificar todos sus productos estratégicos conforme a las normas ISO, se deberán certificar también los componentes del Sistema de Igualdad de Género, pero todavía no se está en la fase de certificar productos sino simplemente procesos.

Además se ha realizado una evaluación de impacto por parte del Banco Mundial, que está pendiente de publicación.

Ha sido en el año 2007 cuando una mayor cantidad de servicios fueron reprobados por el SERNAM en el cumplimiento del Sistema de Igualdad de Género. Al comienzo, el Servicio Nacional de la Mujer fue más permisivo con las diversas instituciones ya que es un sistema bastante complejo de entender y de implementar, y sobre todo porque el Programa va ligado a incentivos salariales. Sin embargo, transcurridos cuatro años, el SERNAM decidió aplicar los criterios de evaluación de forma más estricta para obligar a los

28. La dirección se recoge en el apartado “Otras referencias”.

servicios a que adopten medidas de fondo que aporten soluciones sustanciales a la eliminación de las brechas detectadas entre hombres y mujeres.

Hasta el momento, la experiencia ha sido presentada en varios Seminarios Internacionales (Guatemala, 2004; Uruguay, 2005 y Ecuador, 2006), a los que asistieron representantes de diversos países de América Latina. Como consecuencia se ha desarrollado una Misión de Cooperación con Guatemala en el año 2007, en el marco de la formulación de su política gubernamental de género para el periodo actual.

Si bien ha habido mucho interés por parte de los diversos representantes de las Oficinas de la Mujer de los países latinoamericanos, hasta el momento no se ha dado ninguna experiencia de implementación del modelo del Sistema de Enfoque de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión. Por otra parte, en México se está implementando la lógica de mejoramiento de la gestión del PMG, sin embargo, no se ha incluido el Sistema de Enfoque de Género.

2.6. Partes implicadas y espacios de colaboración

Como se ha ido exponiendo en los apartados anteriores, tanto en la gestación como en la implementación el sistema, concurren un número significativo de servicios públicos y un grupo sustancial de otros actores, entre los cuales destacan:

El Comité Triministerial, que tiene como misión velar por la coherencia, la calidad técnica y el nivel de exigencia de los objetivos de gestión acordados en el sistema. Este comité está integrado por los ministerios del Interior y de Hacienda, y por la Secretaría General de la Presidencia. El Comité Triministerial aprueba cada año el Programa Marco y además resuelve y aprueba la formulación de los PMG de cada servicio y su cumplimiento.

El estado de avance de los servicios es presentado a través de la Dirección de Presupuestos que, con anterioridad, revisa los resultados según los criterios técnicos establecidos, informando a la institución respectiva para que se incorporen las observaciones efectuadas por este organismo validador.

El Ministerio de Hacienda que, a través de la Dirección de Presupuestos integra el Comité de Ministros, tiene un rol preponderante en términos de la

responsabilidad acerca del desarrollo técnico y operativo del Programa de Mejoramiento de Gestión y la coordinación de todas las actividades que éste demanda.

El Programa está constituido además, por la antes mencionada Red de Expertos y Expertas, formada por profesionales de instituciones del sector público vinculados con los sistemas incorporados o directamente responsables de ellos. El rol de esta Red es apoyar técnicamente a la Dirección de Presupuestos en aspectos de diseño y formulación de los PMG de las instituciones. Asimismo, está encargada de la certificación del cumplimiento de requisitos técnicos de los “objetivos de gestión” de los sistemas de su responsabilidad.

Otro actor relevante es el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno que, a través de los y las Auditoras Ministeriales y de los servicios, cumple un importante rol en la etapa de verificación del cumplimiento de los compromisos. En particular, la función de las personas que realizan las auditorías internas de cada servicio es verificar el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en el PMG, proceso que se efectúa en relación a los medios de verificación definidos para cada uno de los sistemas.

Ha sido necesario elaborar toda una política de coordinación entre instituciones para garantizar el buen desempeño del Programa de Mejoramiento de la Gestión en su conjunto así como de cada uno de los sistemas que lo integran.

Entre la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), se ha ido generando una alianza importante para el SERNAM por el privilegiado lugar de poder dentro del entramado administrativo en que se ubica la DIPRES.

En opinión de una de las entrevistadas, “entre el SERNAM y los diversos servicios las relaciones han sido heterogéneas, en algunos casos se han generado alianzas y en otros la relación ha sido difícil, porque no se sienten suficientemente apoyados por el SERNAM, o porque el SERNAM piensa que no se han hecho los esfuerzos necesarios”²⁹.

29. Luna Israel. Entrevista personal. Santiago de Chile, abril de 2008.

La relación, en opinión de esta misma entrevistada, fue difícil en un principio porque el SERNAM impuso el tema en los servicios y éstos en ocasiones han considerado que no se tienen en cuenta sus propias peculiaridades, las cuales determinan que en algunos de sus productos no sea conveniente aplicar el Sistema de Igualdad de Género. Estos roces se han ido trabajando cada año al interior de cada servicio con metodologías especiales y asistencia técnica personalizada. En algunos casos, determinados productos han quedado exentos del Sistema de Igualdad de Género, por haberse identificado que el coste de tener en marcha el sistema al interior del servicio es mucho mayor que el impacto real que se consigue con el mismo.

2.7. Contexto de aplicación de la experiencia

El Sistema de Enfoque de Género, como herramienta de transversalización de género, se complementa con la puesta en práctica de algunas acciones positivas:

La transversalización de género, que es un proceso lento, se considera complementaria de otras políticas dirigidas a la mujer y destinadas a resolver inequidades urgentes y graves, que por su dimensión, afectan especialmente a las mujeres. Los principales ejemplos son el Programa de Violencia Intrafamiliar, el Programa de Jefatura de Hogar Femenina, el Programa de Participación de las Mujeres, el Programa de Buenas Prácticas Laborales y el Programa de Difusión de los Derechos de las Mujeres.

Según manifiesta una de las personas entrevistadas, “en el ámbito de la transversalización, además de los instrumentos propios de transversalización, tenemos expertas en los sectores prioritarios (economía, trabajo, educación, salud y mujer rural) en los que las inequidades de género aumentan y que, por lo tanto, requieren un tratamiento mucho más profundo”³⁰. Por lo tanto, la estrategia no es reemplazar, sino integrar, por lo que se realiza un esfuerzo combinado entre transversalización y políticas específicas para mujeres.

Uno de los principales elementos que explican el éxito del Programa de Mejoramiento de la Gestión en su conjunto, en opinión de una de las entrevistadas,

30. Bernardita Valenzuela. Entrevista personal. Santiago de Chile, abril de 2008.

es el hecho de que la Administración chilena sea centralizada, eficiente y con una cultura fuerte de disciplina y rechazo a la corrupción.

Asimismo, se considera otro factor del éxito del Sistema de Enfoque de Género el que exista un mecanismo de género, el SERNAM, empoderado, con capacidad de influir y asesorar a los diversos servicios. Esta institución se apropió adecuadamente y en forma muy pertinente del Sistema de Enfoque de Género dentro del PMG, estableciendo además una alianza estratégica con la Dirección de Presupuestos, cuyo resultado fue la unión de todas las capacidades técnicas de una y otra institución para la elaboración y diseño del sistema. Ello permitió que se dispusiera de un importante aparataje administrativo para apoyar a los servicios en la implementación del mismo. En los servicios de todo el país se realizaron asistencias técnicas *in situ*, capacitaciones, seminarios de trabajo, talleres, reuniones, se elaboraron multitud de guías metodológicas, pautas de revisión... en definitiva, se llevó a cabo todo un proceso de acompañamiento constante muy importante.

Otro elemento importante del contexto que ha contribuido de manera sustancial al éxito del sistema es el compromiso político real y palpable al más alto nivel. En opinión de una de las personas entrevistadas, aunque ya “existían desde antes políticas específicas (acciones positivas) impulsadas por el SERNAM y un Consejo de Ministros para la Igualdad, en la actualidad el que la presidenta sea una mujer ha contribuido a que se siga dando impulso a que el Sistema de Igualdad de Género permanezca dentro de los PMG”³¹.

2.8. Lecciones aprendidas de la experiencia

2.8.1. Factores de éxito

Entre los principales factores que se considera explican el éxito de la intervención se destacan: el hecho de que se trate de un mecanismo asociado a incentivos económicos, el empoderamiento del mecanismo de género del Estado (Servicio Nacional de la Mujer) y el que se diese un apoyo gubernamental importante que demostró que había un compromiso político real.

Ha sido muy importante que se trate de un mecanismo asociado a incentivos. Que el PMG tenga aparejado un sentido económico, el incentivo monetario,

31. Elizabeth Guerrero. Entrevista personal. Santiago de Chile, abril de 2008.

hace de elemento vinculante para la institución, ya que su no cumplimiento supone un conflicto entre las autoridades políticas y los funcionarios públicos que dejan de percibir el incentivo, además del prestigio político que da el aprobar los sistemas del PMG.

Asimismo, se considera factor esencia del éxito de la experiencia la obligatoriedad del Sistema de Género para los servicios ya que al ser vinculante para éstos no tienen otra alternativa que implementarlo.

Además, ha contribuido al éxito el empoderamiento del mecanismo de género del Estado (SERNAM), así como un apoyo gubernamental importante que se manifieste en un compromiso político real: es necesario para que esta experiencia tenga éxito el compromiso de las autoridades de cada servicio a la hora de designar a las personas responsables del sistema.

En opinión de una de las entrevistadas, “replicar el Sistema de Igualdad de Género del PMG requeriría que la transversalización de género estuviese vinculada a otros temas de mejoramiento de gestión como para que el aliciente para transversalizar no quede vinculado exclusivamente al incentivo económico”³².

Una de las lecciones aprendidas ha sido la necesidad de hacer en este tema alianzas estratégicas con las máximas autoridades responsables de los servicios y presionar para tener responsables del sistema en el servicio que sean competentes, solicitando que estas personas tengan cierto perfil y estén desempeñando determinados cargos de responsabilidad, a los que además de la asistencia técnica del organismo responsable de los temas de igualdad se capacite *ex profeso* en estos temas para que se conviertan en especialistas en género.

Finalmente, otro de los factores que debería darse para que ésta pueda replicarse con éxito, es tener en cuenta que en el caso chileno se han detectado cinco grandes áreas en las que se considera que se han establecer medidas de género: área de gestión interna (todo lo que se haga como gestión tiene que tener en cuenta el género, desde la norma más pequeña hasta el gran

32. Luna Israel. Entrevista personal. Santiago de Chile, abril de 2008.

proceso de planificación); el área de coordinación (no es posible incorporar género en una institución si ésta no establece relaciones y se coordina con otras); la provisión de productos, que es el proceso de implementación de las medidas de género; el área normativa, que va desde los requisitos técnicos para los programas y los proyectos hasta las leyes más grandes; y finalmente el área de información, si bien no basta con tener información desagregada por sexo, ni con analizarla, sino que ésta ha de servir para la toma de decisiones.

2.8.2. Dificultades encontradas

Las principales dificultades encontradas se refieren a problemas de implementación. Al principio se contaba con pocas capacidades técnicas de los distintos servicios para saber qué significa transversalizar y cómo hacerlo en cada servicio específico. Hubo escasez de recursos humanos y de tiempo. El hecho de que en cada servicio la persona responsable del PMG de género empezase siendo una mujer que no estaba en los organismos centrales de toma de decisiones del ministerio, sino en un servicio marginal de apoyo a la gestión central del servicio, sin capacidad de incidencia, no vinculado temáticamente al PMG de género (responsable de recursos humanos, por ejemplo), y que no conocía en profundidad el servicio. Además, estas personas tenían que trabajar horas extras para cumplir con el PMG porque no estaba dentro de sus tareas, no recibían recursos ni apoyo concreto para lograr el cumplimiento.

Las personas responsables del PMG de género en cada servicio no lo son por voluntad propia sino por designación de las autoridades y no siempre tienen formación y/o experiencia previa en temas de género, ni sensibilidad al respecto.

En opinión de una de las personas entrevistadas, “al principio de la implementación, se nombraba responsable del PMG de género, por lo general, en cada servicio a una mujer, joven, sin capacidad de decisión ni de negociación (a la última que llegó le encargamos esto que nadie quiere llevar) y sin un conocimiento profundo de la estructura y funcionamiento de la institución, que podía hacer muy poco. Hoy, las instituciones tienen comisiones con representantes de las diversas unidades que la componen, de modo que se genera un proceso de reflexión participativa. Ahora el género es una cuestión institucional, no es el tema de una técnica”³³.

33. Luna Israel. Entrevista personal. Santiago de Chile, abril de 2008.

Por el lado del SERNAM, también hubo escasez de recursos humanos, limitación de capacidades y de tiempo, para poder hacer asesoría al conjunto de los servicios, “porque una cosa es que una sepa de género y otra que sepa qué hace la Dirección de Aeropuertos y cómo se transversalizaría género en esta dirección”³⁴. Estos conocimientos que se podían adquirir o generar precisaban que el SERNAM dispusiera de tiempo y personal.

Además, se recomienda hacer lo necesario para generar conocimiento y capacidades sobre el Programa de Mejoramiento de la Gestión: realizar estudios, generar recursos para que el mecanismo de igualdad de género trabaje más de cerca y para que los servicios puedan compartir experiencias y herramientas.

Por otro lado, otra gran cuestión que habría que tratar de evitar en caso de transferir esta experiencia son las resistencias que existieron al enfoque de género en casi todos los servicios. “El género no es algo puramente técnico, es algo que toca asumir como propio, poniéndose otras lentes y mirando con un paradigma distinto las razones que generan exclusión, la cultura... El enfoque de género requiere del personal funcionario que realice un cuestionamiento cultural que al inicio le resulta odioso, si bien más adelante puede dar sentido a su trabajo. Costó mucho hacer entender al funcionariado que el principio constitucional de no discriminación no era contrario a que el Estado diferencie y trate de forma desigual a personas que se encuentran en circunstancias desiguales.”³⁵

Resulta necesario que la transversalización no se considere un tema ni netamente técnico ni netamente político: es necesario el apoyo de los responsables políticos pero también es necesario generar capacidad técnica en cada servicio. Se necesita hacer muchas capacitaciones sobre el tema género porque suele haber una ignorancia total sobre el mismo.

Cada institución ha de asumir el enfoque de género como un tema propio, ya que no se trata de que el mecanismo de igualdad de género dirija y diga a cada institución qué hacer (en el caso de Chile “[...] ahora el SERNAM exige sólo resultados, la capacitación ya es cuestión de cada servicio”).

34. Bernardita Valenzuela. Entrevista personal. Santiago de Chile, abril de 2008.

35. Bernardita Valenzuela. Entrevista personal. Santiago de Chile, abril de 2008.

Resulta, además, necesario elaborar toda una política de coordinación entre instituciones porque una acción en sí misma no resuelve los problemas de inequidad, sino que ha de ser una concertación de acciones de los diferentes sectores.

2.8.3. Elementos del contexto necesarios para que la experiencia resulte transferible

Para su réplica exitosa sería necesario, además de lo ya mencionado en los epígrafes anteriores sobre la necesidad de combinar instrumentos de transversalización y políticas específicas de apoyo dirigidas a las mujeres, un sistema como el chileno: centralista, eficiente, con una cultura fuerte de disciplina y rechazo a la corrupción y unitario, que permita que el Sistema de Enfoque de Género se aplique de forma homogénea en todas las administraciones públicas y en la totalidad de los servicios públicos.

Asimismo, se considera otro factor necesario para el éxito del Sistema de Enfoque de Género el que exista un mecanismo de género como el SERNAM, empoderado, y con capacidad de influir y asesorar a los diversos servicios.

2.8.4. Otras lecciones generales

En opinión de una de las personas entrevistadas, “esta experiencia como buena práctica a compartir con otros países o zonas geográficas, especialmente en América Latina, puede resultar interesante en lo que supone que sea un instrumento de control de gestión asociado a incentivos y sanciones fuertes y poderosas (económicas), esto es algo rescatable y replicable, si bien no con el mismo formato, sino en otros adaptados a las características propias de cada administración pública”³⁶.

También resulta interesante la experiencia por el hecho de que los compromisos que cada servicio asume son concretos, porque se hace seguimiento de los mismos y por la necesaria generación de capacidades, sin las cuales no es posible llevar a cabo procesos de transversalización de este tipo (conocimientos en materia de género y en relación a cada servicio concreto y posibilidad de vincular ambos tipos de conocimientos).

36. Elizabeth Guerrero. Entrevista personal. Santiago de Chile, abril de 2008.

2.9. Para más información

2.9.1. Referencias documentales y bibliográficas

DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN (2004). *Estudio de Caso: Programa de Mejoramiento de la Gestión Sistema de Enfoque de Género*. Santiago de Chile. Dirección de Presupuestos (DIPRES).

GUERRERO CAVIEDES, Elizabeth (2005). *Sistema Enfoque de Género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión-Chile*. Santiago de Chile. Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).

GUERRERO CAVIEDES, Elizabeth (2006). *Estudios de Caso sobre Buenas Prácticas de Gerencia Social. Transversalizando la Perspectiva de Género Mediante Instrumentos de Control de Gestión. El Caso del Programa de Mejoramiento de Gestión-Sistema de Equidad de Género (2001-2004)*. Santiago de Chile. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

PÉREZ DÍAZ, Cecilia (2006). *La Transversalización del Enfoque de Género al Servicio del Fortalecimiento Institucional de los Mecanismos de Adelanto de la Mujer. La Experiencia del SERNAM con el PMG de Género en Chile*. México D.F. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (SERNAM) (2003). *Guía para la Realización de Diagnósticos con Enfoque de Género en los Productos PMG*. Santiago de Chile. Sistema de Equidad de Género (PMG).

2.9.2. Referencias institucionales y personales

Dirección General de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda. Contacto: Luna Israel López, jefa del departamento de Gestión, lisrael@dipres.cl

Servicio Nacional de las Mujeres (SERNAM). Contacto: Bernardita Valenzuela Ponce de León, encargada del PMG de Género, departamento de Coordinación Intersectorial, bvalenzuela@sernam.cl

Bernardita Valenzuela Ponce de León, encargada del PMG de Género, departamento de Coordinación Intersectorial. SERNAM. Agustinas 1389, piso 5. Santiago, Chile. Fono (56-2) 549 62 01. valenzuela@sernam.cl

Luna Israel López, jefa departamento de Gestión Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda. Teatinos 120, piso 8, oficina 845. Santiago, Chile. Teléfono (65-2) 473 2664 Anexo 2672. lisrael@dipres.cl

Nieves Rico, Unidad Mujer y Desarrollo CEPAL. Naciones Unidas. Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL). Avda. Dag Hammarskjöld 3477. Vitacura. Santiago, Chile. nieves.rico@cepal.org

Marianela Armijo, Unidad Mujer y Desarrollo Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Avda. Dag Hammarskjöld 3477. Vitacura. Santiago, Chile. marianela.armijo@cepal.org

Elizabeth Guerrero Caviedes, Programa de Gestión Social y Políticas Públicas FLACSO y consultora del SERNAM. Santa Isabel 361. Departamento 803. Santiago Centro. Santiago, Chile. eguerrero.caviedes@gmail.com

Andrés Palma Irrarrázaval, ex ministro de Planificación, director Programa de Gestión Social y Políticas Públicas FLACSO. Avda. Dag Hammarskjöld 3269. Vitacura. Casilla 3213. Correo Central. Santiago, Chile. apalma@flacso.cl

Otras referencias:

Servicio Nacional de la Mujer: www.sernam.cl

Sistema de Enfoque de Género del PMG: www.sernam.cl/pmg/

Dirección de Presupuestos: www.dipres.cl/

www.dipres.cl/controldegestion/publicaciones

3. Integración del enfoque de género en el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía

3.1. Resumen

La Junta de Andalucía está llevando a cabo la integración de la perspectiva de género en los presupuestos anuales mediante la producción de un informe que involucra a todos los sectores de la Administración autonómica y busca reorientar todas las políticas públicas hacia la igualdad real entre mujeres y hombres. Para ello, ha puesto en marcha una comisión ejecutiva y una metodología de reporte (el Programa G+) y auditoría de género que permite el análisis *ex ante* de todos los programas para los que se requiere asignación presupuestaria. El modelo se encuentra en proceso de

perfeccionamiento, destacando importantes logros como es la generación de un espacio nuevo de debate parlamentario sobre la igualdad de género en la discusión anual de los presupuestos, la mejora de la transparencia del proceso de asignación presupuestaria y el impulso de la transversalización de género a través del principal instrumento financiero en el que se expresan las políticas y prioridades del Gobierno andaluz, lo que se concreta en la puesta en marcha de líneas de actuación por parte de todas las consejerías tanto para corregir las desigualdades detectadas en sus ámbitos de competencia, como para investigar las causas que originan esas desigualdades.

3.2. Situación de partida

La situación de partida en la comunidad de Andalucía se caracteriza por la persistencia de importantes desigualdades de género, la necesidad de mejorar la eficacia del gasto público ante recursos limitados (se trata de una región de menor desarrollo relativo en el contexto español y europeo) y la necesidad de complementar las políticas específicas dirigidas a las mujeres con una estrategia amplia e integral de transversalización que asegure un mayor impacto en términos de igualdad de todas las políticas públicas.

A pesar de los esfuerzos desplegados y el claro compromiso de la Junta de Andalucía con las políticas de igualdad de oportunidades, hay que destacar que la Comunidad de Andalucía se encuentra a la zaga en algunos indicadores que reflejan importantes desafíos pendientes en relación a la igualdad de género. Así, por ejemplo:

ÁREA	ACTIVIDAD		EMPLEO		PARO	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
UE-25	65,60	49,60	60,60	45,10	7,50	9,10
España	69,12	47,95	64,76	42,41	6,31	11,55
Andalucía	67,99	43,09	61,71	35,36	9,23	17,94

Fuente: Datos 2006, Junta de Andalucía.

Por otro lado, la situación económica de la comunidad andaluza tiene un menor grado de desarrollo y una disponibilidad de recursos más limitada que la media nacional y europea (en el 2004 suponía el 75,7 por ciento del PIB

per cápita europeo), por lo que la mejora de la eficacia es importante³⁷. En este sentido, los responsables de economía se preguntan ¿cómo podemos mejorar nuestra renta si tenemos casi un millón de mujeres fuera del mercado laboral?

La Junta de Andalucía viene impulsando la igualdad entre mujeres y hombres desde la creación del Instituto Andaluz de la Mujer en 1988, en una primera fase, a través de una política de acciones positivas, contando con una amplia experiencia acumulada en este sentido. En una segunda fase, fue especialmente significativa la creación en el año 2002 de la Unidad de Igualdad y Género, como respuesta a la necesidad de promover la transversalización de género en la aplicación de los Fondos Europeos. La unidad ha sido calificada como buena práctica por parte de la Unión Europea.

Además del control y supervisión, la unidad de género ha desempeñado un papel activo de sensibilización, formación e información de los gestores de programas para que pudieran integrar la perspectiva de género. Se comenzó trabajando con las áreas de Agricultura y Educación al mismo tiempo que se desarrollaron acciones para la promoción del uso de un lenguaje no sexista, se elaboraron estadísticas con perspectiva de género y actividades de difusión a través de la página web, así como formación de mujeres orientada al empleo. Más recientemente, se ha seguido profundizando en la formación y asesoramiento a las distintas consejerías sobre transversalización de género, entre las que destacan el avance conseguido en educación (se está llevando a cabo un programa muy relevante de coeducación y se ha integrado la perspectiva de igualdad en la Ley de Educación), juventud, familia (Programa de discapacidad), Instituto de Administración Pública (formación de personal funcionario) y salud (Plan de Calidad de los centros hospitalarios que incluye la perspectiva de género en la investigación médica).

Hay que destacar que en 2003 se aprueba una ley que obliga a realizar un informe de impacto de género de la normativa. A partir de ese momento, es obligatorio que cualquier decreto o ley incluya la perspectiva de género, lo que ha implicado un importante paso de transversalización, formándose ampliamente al personal de servicios jurídicos de las distintas consejerías.

37. Ver: Estrategia para la competitividad de Andalucía 2007-2013.

Este hecho es relevante porque se trata de una iniciativa que parte del propio Gobierno y llega a todos los ámbitos de la Administración, superando el ámbito exclusivo de las instituciones de igualdad.

La necesidad de desplegar esfuerzos más amplios e integrales ha llevado a considerar prioritaria la estrategia de transversalización, uno de cuyos principales instrumentos es, qué duda cabe, la asignación de recursos y, por tanto, la elaboración del presupuesto.

Desde este momento, la Consejería de Economía y Hacienda asume claramente el liderazgo, y hace que su iniciativa de integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos constituya una experiencia clave para la transversalización de género en la Administración andaluza, dada su capacidad de recorrer todas las consejerías y centros directivos, todos los programas y las políticas públicas en su vertiente financiera.

El proceso de transversalización culminará con el desarrollo y puesta en práctica de la Ley de Igualdad, aprobada en el 2007, ya que hasta ahora las iniciativas han dependido de la voluntad política de cada consejería y a partir de la aprobación de la ley es obligada la elaboración de un plan estratégico de transversalidad y la creación de una unidad de género en cada consejería.

3.3. Objetivos y resultados alcanzados

El presupuesto público refleja las prioridades de política económica de cualquier organización política. Por ello, el análisis presupuestario desde la perspectiva de género permite evaluar el grado de integración efectiva de los objetivos de igualdad de oportunidades en las políticas públicas.

Ninguna política pública es sostenible si no se le asignan recursos económicos. Por ello, las prioridades reales de las administraciones públicas y los gobiernos, más allá de sus declaraciones de intenciones, pueden ser evaluadas en términos de recursos asignados en los presupuestos públicos.

Además, los presupuestos con enfoque de género constituyen una aplicación concreta de la transversalidad de género, ya que recogen las prioridades del Gobierno, conlleva una reflexión sobre los objetivos políticos asignándoles un elemento común para todas las unidades organizativas de una administración.

La experiencia de integración de género en los presupuestos de la Junta de Andalucía se centra en el análisis del anteproyecto de presupuestos (evaluación *ex ante*) y en la perspectiva de los gastos, incluyéndose tal análisis como anexo al documento contable que establece las previsiones anuales de la Junta de Andalucía a ser debatidas y aprobadas en el Parlamento.

El objetivo último que se plantean sus responsables es promover una mayor igualdad real entre mujeres y hombres de acuerdo con la normativa europea, española y andaluza y ello a través de la reorientación de las políticas públicas hacia la igualdad de género que surgen del análisis de los presupuestos públicos desde una perspectiva de género.

Dos serían, por tanto, los objetivos específicos de la experiencia:

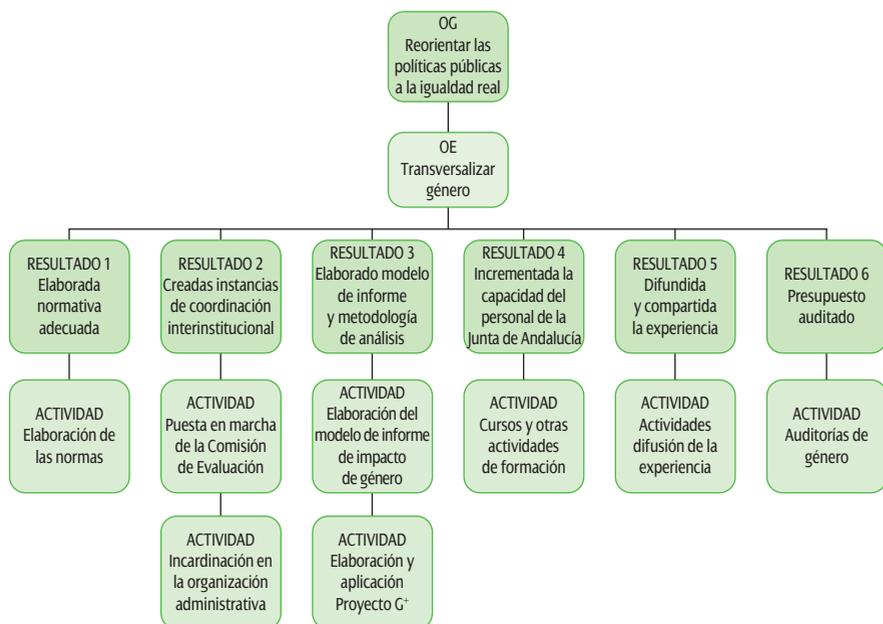
1. Uno analítico: la evaluación de género de los presupuestos públicos.
2. Uno transformador: reorientar las políticas públicas hacia la igualdad de género de acuerdo con los resultados de ese análisis.

Para llevarlos a cabo, la Junta de Andalucía se propuso una serie de pasos (resultados de proceso) con alto contenido de preparación metodológica y estratégica que sentara las bases necesarias para su éxito futuro:

- Dotarse de la normativa para dar base jurídica adecuada al proceso.
- Poner en marcha instrumentos de coordinación, impulso y ejecución e incardinación en el proceso presupuestario.
- Llevar a cabo un modelo de evaluación y elaborar informes anuales sobre el impacto de género de los presupuestos.
- Promover la implicación y sensibilización e incrementar las capacidades del personal de todas las consejerías implicadas de la Junta de Andalucía.
- Debatir y contrastar la experiencia con otras administraciones públicas españolas o de otros países.
- Auditar los presupuestos de los distintos programas.

Respecto del objetivo general, es todavía pronto y será complejo evaluar cuál sea el impacto sobre la igualdad real entre mujeres y hombres de la integración de género en el presupuesto en Andalucía.

ÁRBOL DE OBJETIVOS, RESULTADOS Y ACTIVIDADES DE LA EXPERIENCIA DE INTEGRACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LOS PRESUPUESTOS DE ANDALUCÍA



Fuente: elaboración propia desde la información recogida en la Junta de Andalucía.

En relación al objetivo específico, hay que destacar que la experiencia se encuentra en fase de desarrollo y aún de perfeccionamiento del proceso, siendo así que todavía no se ha completado la puesta en marcha de todos los instrumentos previstos (por ejemplo, aún está por implementarse la auditoría de género).

Sin embargo, se han completado ya la mayor parte de los resultados de proceso y ya pueden comenzar a ilustrarse algunos cambios en relación a los programas y centros directivos implicados.

Resultados de proceso

Se ha dictado la normativa para dar base jurídica adecuada a la experiencia, lo que permite transformar la voluntad política en una decisión obligatoria para las administraciones. Se trata de la Ley 18/2003 de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

La Comisión de coordinación, impulso y ejecución del proceso, dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda y con la participación del Instituto

Andaluz de la Mujer y el Instituto Estadístico de Andalucía (IEA), se puso en marcha de manera efectiva en el 2004. Esta Comisión elaboró el primer informe del anteproyecto de presupuesto con enfoque de género que no llegó a hacerse público. Posteriormente, en 2005, la Comisión se amplió incluyendo a personas representantes de todas las consejerías, se emitió el informe de 2006, que se llevó como anexo al Parlamento para ser sometido a debate. Este órgano, además de emitir el informe de evaluación del anteproyecto de ley de presupuesto, promueve la realización de auditorías de género en las consejerías, empresas y organismos de la Junta de Andalucía.

La comisión ha incardinado en el proceso presupuestario, es decir, en la propia red de trabajo y sistema de colaboración ya existente entre los distintos centros y actores administrativos para la elaboración de los presupuestos, lo que implica a más de 650 personas.

Se ha puesto en marcha un modelo de evaluación e informe inspirado en el modelo de las tres R de la Administración sueca (Realidad, Representación y Recursos), que implica el análisis de la situación actual de las desigualdades de género, la distribución de la representación de mujeres y hombres en las instituciones de la Junta de Andalucía y el análisis de los programas presupuestarios, incluyendo objetivos de igualdad, acciones e indicadores de evaluación. Para esto último se ha preparado una metodología de evaluación de aplicación progresiva para las consejerías llamado G+ que implica una clasificación de los programas de acuerdo con su grado de impacto en relación a la igualdad de género.

Se han elaborado tres informes anuales que permiten evaluar las implicaciones en términos de género de los distintos programas de la Administración autonómica andaluza en 2006, 2007 y 2008.

Aunque todavía es heterogéneo, se ha incrementado el número y el grado de implicación y sensibilización y las capacidades de los centros directivos, del Programa y del personal de la Junta de Andalucía. El personal responsable afirma que en estos momentos, los centros ya se encuentran en el punto en el que pueden definir sus propios objetivos mediante la elaboración del llamado DOE (Documento de Orientación Estratégica) de modo que el informe general impulsado hasta ahora pueda enriquecerse con los análisis específicos por programas.

Por último, destacar que se ha debatido y contrastado la experiencia con otras administraciones públicas españolas y de América Latina.

Reorientación de los programas

El proceso de reorientación de los programas está siendo lento y heterogéneo, dando lugar a la adopción de algunas medidas concretas que contribuyen a visibilizar los cambios en la orientación presupuestaria.

Así, la identificación de desigualdades en la formación de mujeres para el empleo llevó al desarrollo de acciones positivas orientadas a la formación de mujeres mayores de 45 años.

En el Programa de deportes, se detectó la escasa participación de mujeres en el deporte federado, donde la mayor parte de los beneficiarios son hombres. Se incluyeron criterios para priorizar subvenciones a aquellas federaciones que promuevan actividades deportivas con mayor presencia de mujeres.

En relación a la universidad se detectaron desigualdades importantes en la participación de las mujeres en puestos directivos, por lo que se vinculó un porcentaje del presupuesto de las universidades a la participación de mujeres como catedráticas, cargos directivos de consejos de Gobierno y mujeres en los equipos de investigación.

En el campo de la educación, la Junta de Andalucía tiene una larga experiencia en el desarrollo de programas coeducativos que se siguen priorizando a través del presupuesto. Los centros que tienen “Plan de apertura” (posibilidad de ampliar los horarios para facilitar la conciliación) han crecido un 80 por ciento en esta legislatura. Hay una prioridad política que es llegar al 100 por ciento para asegurar la autonomía de la familia.

En el área de agricultura se han desarrollado numerosas acciones para intensificar el papel de las mujeres en el desarrollo rural, especialmente a través del aumento de su presencia en los procesos de toma de decisiones, y en el acceso a los recursos.

En cuanto a los resultados internos en la Junta de Andalucía, dado que las mujeres siguen llegando menos a puestos de responsabilidad, se ha adoptado la iniciativa de nombrar más mujeres que hombres en el Gobierno andaluz.

Las estrategias de visibilización de las desigualdades que implica necesariamente el proceso de integración de género en los presupuestos pueden llevar a efectos no previstos o no deseados. Documentar la desigualdad puede ser poco rentable políticamente, a la vez que un ejercicio sano en términos de democracia y transparencia, en palabras de las personas entrevistadas. Algunas acciones positivas dirigidas a las mujeres para mejorar su participación pueden incrementar las cifras visibles de la desigualdad real. Así ha sido, por ejemplo, el caso de las mujeres que se inscribieron en las oficinas de desempleo para poder acceder a cursos de formación de mayores de cuarenta años para la mejora de su situación laboral, y que hicieron elevarse las tasas globales de personas desempleadas en la comunidad andaluza.

3.3.1. Recursos invertidos y eficiencia

No ha sido posible establecer con exactitud los recursos invertidos ya que en los presupuestos de la comunidad autónoma no hay ninguna aplicación presupuestaria ni proyecto de inversión que contemple crédito específico para esta iniciativa. Lo cual no quiere decir que no haya dinero disponible. Al tratarse de una prioridad, el dinero necesario para realizar las actividades previstas tales como cursos, seminarios o jornadas se integran en las partidas destinadas a capacitación y sensibilización.

La metodología que se ha utilizado para la integración de la perspectiva de género en el presupuesto supone que son las personas que elaboran, gestionan y evalúan el presupuesto quienes integran la variable sexo y la categoría género en sus análisis de diseño de objetivos, líneas de trabajo y actuaciones. De este modo, no se crean órganos sectoriales al margen de los propiamente presupuestarios y los costes de capacitación y carga de trabajo adicional se integran en los recursos disponibles (o se incrementan a lo largo del proceso de negociación presupuestario).

3.3.2. Repercusiones en términos de cohesión social

Es un instrumento para promover una mayor igualdad de oportunidades, lo que constituye uno de los pilares de la cohesión social. Permite impulsar el proceso de transversalización de género en todas las políticas públicas, de modo que generen mayores oportunidades de invertir en la equidad de género a través de todas ellas.

Pone el presupuesto al servicio directo de las necesidades de la gente, permite evaluar los efectos reales de las medidas adoptadas sobre los distintos

colectivos, de manera que es posible orientarlos en función de sus resultados sobre las personas y no de una visión convencional de la economía. Además, contribuye a mejorar la calidad de la gestión pública del presupuesto y de los servicios asociados.

Permite identificar situaciones de exclusión, lo que contribuye a orientar el gasto público con vistas a una mayor integración de los grupos y colectivos más discriminados y de acuerdo con un principio de justicia redistributiva. Potencia la transparencia del proceso de toma de decisiones presupuestario y su impacto real sobre la gente, al tiempo que contribuye a generar debate público sobre el tema de la igualdad de género. Además, potencia la rendición de cuentas y la responsabilización pública, permitiendo profundizar en la democracia de género y el buen gobierno.

3.4. Génesis y evolución de la experiencia. Actividades

La Junta de Andalucía se plantea la igualdad entre hombres y mujeres como uno de los ejes principales del modelo de crecimiento socioeconómico. Es por ello que para llevar a cabo la implementación de la transversalidad de género, se percibe el ámbito de los presupuestos de la comunidad autónoma como el más idóneo para producir la transformación, y la Consejería de Economía y Hacienda como el órgano capaz de liderar, impulsar y desarrollar la iniciativa. Esta experiencia tiene la singularidad de que surge directamente del seno de la propia Administración, y es la voluntad política la que impulsa desde el nivel más elevado el desarrollo de las diversas actividades.

Tras la aprobación de la Ley 18/2003 que marca el comienzo de la experiencia, se inician desde la Cconsejería los procesos de discusión para la creación de la Comisión de Evaluación de Impacto de Género en la que están presentes los y las representantes de cada una de las áreas de la política pública andaluza. El grupo inicial en el que está representado un número reducido de instituciones se ampliará para acoger a todas las consejerías involucradas en el proceso de presupuestos, constituyéndose una estructura permanente de consulta con participación de los principales departamentos técnicos de la Junta.

La estrategia integral para la implementación de la igualdad de género en el presupuesto ha comprendido las siguientes actividades en el periodo 2004-2008:

1. Elaboración de la normativa adecuada.

Para hacer realidad la voluntad política de integrar el enfoque de género en los presupuestos andaluces se promulgan una serie de normas jurídicas que dan impulso a todo el proceso. Así, en el año 2003 se aprueba una ley que será crucial para el inicio de la experiencia, la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas³⁸ que obliga a elaborar un informe de evaluación anual de impacto de género sobre el anteproyecto de presupuesto, la creación de una comisión, dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda para impulsar la transversalidad en las distintas consejerías y la realización de auditorías de género a varios niveles. Además, se ha publicado un decreto en 2004 que dimana de esta ley para regular el contenido básico del informe de evaluación de impacto de género en los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno. Es relevante el hecho de que se haya recogido en una ley de medidas económicas, y no propiamente en otra de igualdad, lo que muestra de partida una clara intención de atribuir a la igualdad un marcado carácter de eficiencia y su consideración como objetivo económico.

Posteriormente, tanto las normas para la elaboración de los presupuestos³⁹ de 2005, 2006, 2007 y 2008⁴⁰ como la propia ley de presupuesto⁴¹ 2008 consagrarán el enfoque de género como uno de los pilares fundamentales de los presupuestos andaluces, definiendo como una de sus prioridades presupuestarias la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres de manera transversal. En estas normas se establece, entre otros aspectos, la obligatoriedad de utilizar indicadores desagregados por sexo en cada uno de los programas de gasto.

2. Puesta en marcha de la Comisión de Impacto de Género.

Uno de los hitos más relevantes de esta experiencia es la creación, en el año 2004, de la Comisión de Impacto de Género de los Presupuestos dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda. Esta comisión nace con

38. Ley 18/2003 de 29 de diciembre de Medidas Fiscales y Administrativas modificada por la Ley 3/2004 de 28 de diciembre.

39. Orden de 24 de abril de 2007 por la que se dictan normas para la elaboración del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2008.

40. Orden de 26 de mayo de 2008, por la que se dictan normas para la elaboración del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009.

41. Ley 24/2007 de 26 de diciembre de 2008 del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2008.

un doble objetivo: emitir un informe de impacto de género sobre el anteproyecto de presupuesto e impulsar la realización de informes en las distintas consejerías.

En un principio, la comisión estaba formada por representantes de más alto nivel de la consejería, así como del Instituto Andaluz de la Mujer (IAM) y del Instituto de Estadística de Andalucía (IEA). Posteriormente, se decide abrir la participación a representantes técnicos de las distintas áreas de gestión de la Junta de Andalucía. El aspecto técnico es crucial para la sostenibilidad de la comisión ya que las personas implicadas en cada consejería forman parte del personal funcionario permanente y no son cargos políticos de carácter interino. La CEH ostenta la presidencia y la vicepresidencia de la comisión, a través de la viceconsejería y las direcciones generales de Presupuestos, de Planificación y de Fondos Europeos. El Instituto Andaluz de la Mujer es uno de los miembros destacados aunque su voto tiene el mismo peso que el del resto de las instituciones.

Esta comisión se reúne en cuatro ocasiones durante el año para preparar el informe anual y para evaluar cómo se está llevando a cabo la estrategia de transversalidad de género de manera global.

3. Incardinación en el proceso presupuestario.

En palabras de los y las entrevistadas, para poner en marcha un proceso de transversalidad es necesario que todos los niveles de la administración adquieran una nueva cultura de trabajo, una nueva forma de analizar cuál es el alcance de su labor en lo relativo a la igualdad entre hombres y mujeres, y las posibilidades de transformar los desequilibrios existentes.

Uno de los mayores aciertos de la experiencia andaluza es que al mismo tiempo que se ha creado una comisión específica, se ha propiciado que la estrategia de género se integre en el sistema de coordinación presupuestaria que ya existe entre los diferentes niveles de gestión (viceconsejerías, secretarías técnicas y jefaturas de servicio), sin producir duplicación de estructuras o sobrecarga de trabajo. El esfuerzo de coordinación multinivel, junto a la formación y a la sensibilización, facilita también la creación de un lenguaje común en cuanto a género entre los diferentes niveles de la Administración, y la posibilidad de mejorar las herramientas de trabajo de forma sostenida.

4. Elaboración de un modelo de informe de evaluación.

La Administración andaluza ha considerado que, para detectar y corregir las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, era imprescindible elaborar un modelo de informe de evaluación de impacto de género que fuera flexible y pudiera ir incorporando poco a poco aspectos más complejos a medida que la transversalidad iba avanzando en el tiempo. Se trata de una evaluación *ex ante* y en el ámbito de gastos del presupuesto que la comisión elabora con la información proveniente de cada consejería.

El primer “Informe de Evaluación de Impacto de Género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma” fue elaborado en el año 2005. Fue un documento breve que incluía una serie de variables del contexto andaluz en cuanto a la igualdad entre hombres y mujeres así como la descripción de la situación de algunos ámbitos críticos como educación o empleo. Aunque el documento no se hizo público, sirvió para cumplir el compromiso que marcaba la ley y para iniciar el proceso de elaboración que ha tenido lugar cada año.

Desde ese momento se han producido tres informes más, en 2006, 2007 y 2008, que han reflejado los avances de la transversalidad tanto en su enfoque metodológico como en la cantidad y calidad de la información recogida.

El “Informe de Evaluación” es un documento que acompaña al anteproyecto del presupuesto y que se presenta en el Parlamento andaluz el último trimestre de cada año. El proceso se inicia a mitad del año cuando los distintos departamentos o consejerías han presentado su propuesta de presupuesto a la Consejería de Economía y Hacienda, que la evaluará conforme a unos criterios, entre los cuales se encuentra el de la promoción de la igualdad de género.

Tras una intensa negociación, se lleva a cabo la asignación presupuestaria a cada consejería teniendo en cuenta como una de las condicionalidades, los objetivos de género que se hayan marcado. A lo largo de estos meses se ha ido elaborando el “Informe de Evaluación” que será cerrado definitivamente una vez terminado el documento de anteproyecto del presupuesto. Este documento será presentado como proyecto al Parlamento andaluz para su aprobación.

Para la elaboración del informe, se utiliza el método sueco de las 3R⁴², que son las iniciales de las palabras Realidad, Representación y Recursos. Este método analítico facilita una idea general de cómo se está aplicando y financiando una determinada política y de cuáles son los cambios que hay que hacer para responder a las necesidades de mujeres y hombres. Se trata de un instrumento muy útil para compilar información sobre el contexto y para responder a las preguntas de quién recibe qué y en qué términos.

En el informe andaluz se hace una adaptación de este enfoque metodológico al proceso de transversalidad en Andalucía, pasando a denominarse Modelo 3R-3T, lo cual añade una dimensión temporal al análisis ya que trasciende el ámbito anual del presupuesto. Las 3T corresponden a los tres tiempos del informe. En él se trata de plasmar una imagen basada en el análisis del entorno de las situaciones de desigualdad en el pasado, se extraen elementos presentes de realidad y representación y se comprometen para el futuro el análisis de parte de la representación y los recursos aplicados.

El informe se divide de la siguiente forma:

- Una primera parte en la que se describe la Realidad de hombres y mujeres en Andalucía a través del análisis de un conjunto de variables en diversos ámbitos: demografía y estadísticas vitales, presencia y participación social, mercado laboral y renta, educación y nuevas tecnologías; y violencia de género.
- A continuación, en el apartado de Representación, se describe de qué manera están representados hombres y mujeres en la Administración pública andaluza, que incluye a casi 250.000 personas repartidas, en el ámbito sanitario, educativo, judicial y de la Administración general propiamente dicha. Para ello, se analizan todos los niveles y departamentos de la organización así como las categorías profesionales que ocupan hombres y mujeres.

42. El Método 3R fue desarrollado por el proyecto Jämkom, de la Asociación Sueca de Autoridades Locales en los años noventa. Posteriormente, el Comité sueco de consulta y apoyo para la transversalidad de género (JämStöd) lo ha reformulado como Método 4R, añadiendo otra variable, la de la Realización (formulación de objetivos y medidas). (*Ver informe de la experiencia de "Transversalización de género en la Administración de Suecia", elaborado por el mismo equipo*).

- Por último, se hace un análisis de la distribución de los Recursos entre hombres y mujeres en cada uno de los programas de gasto en que se organizan las consejerías. Pero no sólo se trata de un análisis de cómo ha ido evolucionando la asignación de recursos en los últimos años y los efectos que ha producido, sino de un planteamiento de objetivos, líneas de actuación y medidas que cada sección presupuestaria va a poner en marcha en el ejercicio siguiente para corregir las desigualdades de género en su área de trabajo. La tercera R se entiende en sentido amplio ya que no se distingue el binomio recursos-realizaciones sino que se trata de forma conjunta. Desde la perspectiva de recursos, por un lado, y haciendo un análisis agregado, se ve el peso de los programas presupuestarios y su evolución interanual y por otro, cada programa establece sus objetivos de igualdad contenidos en sus créditos presupuestarios.

En el último informe ya se ha solicitado a cada consejería que también lleve a cabo su análisis según el método de las 3R, con lo que se pretende sistematizar y visibilizar la información de manera más integral.

El informe de 2008 incluye además una descripción de los avances que se están produciendo en la implementación de la estrategia de género, y especialmente en la aplicación de proyecto G+ que se describe a continuación.

5. Elaboración y aplicación del Proyecto G+.

Durante este proceso de elaboración de informes de impacto de género, se identifica la necesidad de diseñar una metodología de trabajo que haga avanzar el proceso de transversalidad en la Administración andaluza. Surge así, en 2007, el Proyecto G+ como propuesta de metodología de trabajo para elaborar un presupuesto con enfoque de género en tres fases.

La primera etapa consiste en la clasificación de los programas presupuestarios según su capacidad transformadora en términos de igualdad de género, desde los programas g0 que no tienen incidencia directa sobre personas hasta los G+, de gran capacidad transformadora. Con este ejercicio se pretende identificar los programas que pueden ser “motores de igualdad”, generadores de cambios significativos. La clasificación se hace en torno a cinco criterios básicos: sensibilidad al género, poder transformador, capacidad de impacto, relevancia funcional y gestión de personal.

ESCALA G⁺

SENSIBILIDAD AL GÉNERO

RELEVANCIA	SÍ	NO
Baja	g1. Programas con incidencia sobre personas fundamentalmente de carácter interno o instrumental.	g0. Programas sin incidencia directa sobre personas e incidencia nula o baja.
Media	G. Programas de bajo impacto. Reducida capacidad transformadora o relevancia funcional escasa.	
Alta	G+. Programa de gran interés por su capacidad transformadora. Impacto y relevancia funcional reconocida.	

Criterios

Sensibilidad al género	El Programa, en el desarrollo de sus actuaciones, afecta directa o indirectamente a personas.
Poder transformador	Tiene competencias para actuar y son relevantes en relación con la igualdad de género.
Capacidad de impacto	Número de personas que se ven afectadas por las actuaciones del Programa (importancia cualitativa/cuantitativa).
Relevancia funcional	El ámbito en el que actúa el Programa es reconocido como palanca de cambio en igualdad de género.
Gestión de personal	El Programa despliega efectos sobre la gestión de personal de los centros de trabajo de la Junta de Andalucía.

Fuente: Materiales del Proyecto G⁺. *Guía de autopoicionamiento y cuestionario sobre los programas presupuestarios (2008)*. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía.

La gradación de los programas ha sido establecida mediante un proceso participativo en el que han estado implicadas las distintas consejerías y que ha sido liderado por la Comisión de Impacto de Género. Cada centro directivo ha cumplimentado un formulario de autopoicionamiento sobre el impacto de su propio programa en relación al género y una encuesta sobre el lugar que ocupan a este respecto el resto de programas presupuestarios. El resultado es una escala en la que los 146 programas han sido agrupados por categoría, existiendo en la categoría G⁺, 37 programas que absorben un 57 por ciento del presupuesto total. En la escala G⁺ se encuentran programas de Cooperación al Desarrollo, Promoción de empleo, Políticas migratorias y Agricultura, entre otros. En la parte más baja de la escala, los programas g0, se encuentran, como ejemplo, los programas de Deuda Pública, Gestión de la Tesorería o Actuaciones de la Cuenca Atlántica.

Durante este periodo también se formó un grupo de trabajo (*think tank*) compuesto por personas expertas y de reconocido prestigio del mundo académico, científico y técnico, con el objetivo de dar una visión externa al proceso que está llevando a cabo.

Una vez se establece la escala G+, cada uno de los centros responsables tiene que presentar avances conforme a las exigencias de la categoría que ocupa en la escala. En los últimos años se han producido avances significativos en cuanto a la elaboración de los indicadores de género, que fueron incluidos por primera vez en el presupuesto de 2006.

Al objeto de concretar el desarrollo y alcance de los compromisos contenidos en el Proyecto G+ cada programa tiene que confeccionar un Documento de Orientaciones Estratégicas (DOE G+)⁴³, un texto concebido como guía de trabajo interno para planificar los objetivos y actuaciones de transversalidad en cada programa presupuestario.

EXIGENCIAS G⁺

- | | |
|----|---|
| g0 | 1. Desagregación de los indicadores relativos a personas según sexo, si existiesen. |
| g1 | 1. Desagregación de los indicadores relativos a personas según sexo.
2. Análisis de actuaciones que afectan diferencialmente a hombres y mujeres en la gestión del personal de las consejerías y organismos autónomos.
3. Análisis de actuaciones dirigidas a personas: acceso a recursos y a la información.
4. Análisis y adaptación de herramientas de información para inclusión de la variable sexo. |
| G | 1. Construcción de indicadores relevantes al género.
2. Análisis de actuaciones dirigidas a personas: acceso a recursos y a la información.
3. Análisis y adaptación de herramientas de información para inclusión de la variable sexo.
4. Desarrollo de estudios que profundicen en las causas de la desigualdad en el ámbito del Programa.
5. Realización de actuaciones de formación en materia de género. |
| G+ | 1. Definición de objetivos estratégicos, operativos y actuaciones para alcanzar la igualdad de género en el ámbito de influencia del Programa.
2. Construcción de indicadores relevantes al género.
3. Análisis de actuaciones dirigidas a personas: acceso a recursos y a la información. |

43. *Documento de Orientaciones Estratégicas (DOE). De la teoría a la práctica.* (2008). Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía, Sevilla, 94 pp.

4. Análisis y adaptación de herramientas de información para inclusión de la variable sexo.

5. Desarrollo de estudios que profundicen en las causas de la desigualdad en el ámbito del Programa.

6. Realización de actuaciones de formación en materia de género dirigidos al personal competente en la elaboración y gestión del presupuesto.

Fuente: Proyecto G+. *Metodología para elaborar un presupuesto con perspectiva de género (2008)*. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía.

6. Sensibilización y capacitación del personal de la Junta de Andalucía.

La capacitación del personal es clave para que la experiencia de transversalidad tenga éxito. La Administración andaluza considera que este conocimiento debe estar presente desde el ingreso del personal funcionario a la Administración. Por ello, la nueva Ley de Igualdad de 2007 introduce varios puntos sobre la igualdad de género en el índice temático para la preparación de los exámenes a la Junta de Andalucía en todos los niveles y especialidades.

Asimismo, los planes de formación continua del personal incluyen cursos monográficos sobre enfoque de género en las diferentes políticas públicas. El objetivo es que todo el personal de la Junta reciba formación adecuada para poder implementar este enfoque en su trabajo. Todos los años se realizan a principio del mes de junio seminarios de formación presupuestaria donde, desde la Dirección General de Presupuestos, se incide en la sensibilización y formación sobre presupuestos y género. Cada año acuden unas 120 personas de todos los centros directivos de la Junta de Andalucía. Más recientemente, se han realizado sesiones de sensibilización para el desarrollo del Documento de Orientaciones Estratégicas (DOE) que han incluido encuentros con la totalidad de los responsables de los programas G+.

En este sentido, ha tenido gran importancia el trabajo realizado por el Instituto Andaluz de la Mujer durante estos últimos años, que ha sumado a la oferta de cursos propios de la institución, ocho nuevos cursos con sus correspondientes publicaciones, para ser impartidos al personal funcionario. Algunos de ellos han sido organizados con la Consejería de Economía y Hacienda, responsable de la puesta en marcha de la transversalidad.

Por último, se han organizado dos ediciones de la Conferencia Internacional de Economía y Presupuestos en Clave de Género⁴⁴, en la que se han invitado a representantes de instituciones y personas expertas del ámbito nacional e internacional para debatir sobre los avances y las dificultades de la implementación de este tipo de iniciativas.

7. Difusión de la experiencia: intercambio y colaboración con otras instituciones.

La experiencia ha sido bastante difundida en foros nacionales e internacionales relativos a la integración del enfoque de género en las políticas públicas, y se han establecido estrechos lazos de colaboración con otras administraciones⁴⁵. La experiencia ha sido compartida, entre otras, con la Diputación y Ayuntamiento de Córdoba, la Generalitat de Cataluña, o el Gobierno de la comunidad de Murcia.

En este esfuerzo de difusión, la Junta de Andalucía ha producido varios documentos que ilustran el desarrollo de la experiencia. Además de artículos en publicaciones del ámbito de los presupuestos, se han hecho públicos los materiales que están utilizando en la aplicación del Proyecto G+ y los informes de evaluación de impacto de género⁴⁶.

8. Auditorías de género.

Por último, y dentro de la aplicación del Proyecto G+, la ley prevé la realización de auditorías de calidad en género a los servicios, un mecanismo que está terminando de ser diseñado en estos momentos y que empezará a implementarse en poco tiempo. Esta auditoría consistiría en el análisis formal de la documentación, el análisis de los procesos de la estrategia de los centros directivos y el análisis de los resultados que se esperan después de implementar la estrategia. En el ámbito temporal, hay tres momentos, cómo se ha comportado el Programa, en qué situación se encuentra ahora y cuáles son sus potencialidades y líneas de trabajo futuro. Esta evaluación llegaría a casi todas las consejerías y cubriría todos los programas G+ y una selección de programas G y g1.

44. La primera Conferencia se celebró en Sevilla en 2006 y la segunda tuvo lugar en diciembre de 2007 en Málaga.

45. Ver apartado “Transferencia de la experiencia”.

46. Ver apartado “Referencias documentales y bibliográficas”.

3.5. Evaluación y transferencia

Todavía no se han llevado a cabo evaluaciones externas de la experiencia debido a que el proceso de implementación no ha sido totalmente completado.

En el nivel interno, al final de cada ejercicio presupuestario, se evalúa el trabajo realizado desde dos ámbitos de la Junta de Andalucía. Por un lado, la Comisión de Evaluación de Impacto de Género hace un balance de la implementación de la estrategia de género en los presupuestos, desde el punto de vista de los procedimientos y protocolos y de la elaboración de materiales.

Por otro, la Dirección General de Presupuestos de la CEH realiza una evaluación del proceso presupuestario con las personas responsables de la gestión y en la que se detectan las posibles dificultades en el nivel de aplicación práctica de esta estrategia y las propuestas de mejora: mejor articulación de la estrategia de género con la carga de trabajo, necesidad de avanzar la formación, perfeccionamiento de indicadores, etc.

Un buen número de instituciones tanto en el ámbito nacional como internacional ha mostrado interés en conocer cómo se está desarrollando la iniciativa andaluza, y las personas responsables de su implementación han sido requeridas a compartir su experiencia en múltiples foros. En algunas ocasiones, se han establecido sólidas relaciones de intercambio y cooperación que perduran hasta este momento.

El caso más destacable es el de Uruguay, cuando a partir de 2006 y a través de la oficina del PNUD en ese país, la CEH fue invitada a unas jornadas sobre presupuestos con enfoque de género a las que asistían otros países de la región así como otras agencias de Naciones Unidas; UNIFEM, FAO, UNICEF, FNUAP, etc. A partir de ese momento, se iniciaron una serie de contactos entre el Ministerio de Economía y Finanzas, el Instituto Nacional de las Mujeres uruguayas y la CEH andaluza, siempre a través del PNUD que actúa como contraparte en esta iniciativa, que han llevado a la elaboración de un programa de asesoramiento e intercambio estable. La primera fase ha consistido en sesiones de sensibilización hacia los más altos responsables de la planificación presupuestaria, centradas en destacar la importancia que tiene el incluir el enfoque de género en los presupuestos en términos de eficiencia y eficacia de las políticas públicas, no sólo en lo que respecta a las mujeres sino a la población en general.

La segunda, en fase de preparación en el momento de elaborar este documento, se centrará en la producción del informe de impacto de género del presupuesto que también se está desarrollando en Uruguay.

Asimismo, se prevé que esta iniciativa reciba financiación proveniente de la cooperación española, ya sea nacional o autonómica, y se extienda a los ayuntamientos uruguayos de Montevideo y Canelones, ciudades en las que se concentra una gran parte del presupuesto del país.

La otra experiencia de intercambio destacable es la que está llevando a cabo con diversas instituciones vascas, entre ellas la Diputación Foral de Vizcaya y el Ayuntamiento de Bilbao, cuyos representantes han visitado Andalucía para entrevistarse con los responsables de la CEH durante el año 2008.

3.6. Partes implicadas y espacios de colaboración

La Consejería de Economía y Hacienda es, sin duda, la pieza fundamental que moviliza al resto de actores y actrices implicados en la experiencia, es decir, las personas representantes de las consejerías desde las que se gestionan los diferentes programas de la política andaluza: Presidencia, Gobernación, Justicia y Administración Pública, Innovación, Ciencia y Empresa; Obras Públicas y Transportes, Empleo, Turismo, Comercio y Deporte; Agricultura y Pesca; Educación, Cultura y Medio Ambiente, Salud, Igualdad y Bienestar Social y Vivienda.

Entre estas instituciones, tienen un papel destacado el Instituto Andaluz de la Mujer (IAM) y el Instituto de Estadística de Andalucía (IEA), que, como se han mencionado anteriormente, fueron miembros fundadores de la Comisión de Evaluación de Impacto de Género, ámbito en el que ya tenían una larga trayectoria.

Los responsables de la gestión económica tienen una estrecha relación con los gestores de las diferentes políticas ya que el presupuesto está presente en cualquier acción o programa.

El proceso presupuestario tiene una red de coordinación propia, multinivel, en la que participan las secretarías generales técnicas y las jefaturas de servicio en calidad de personal técnico de cada una de las consejerías. Esta misma estructura es la que se ha utilizado para la incardinación de la estrategia de

género en los presupuestos, aprovechándose la existencia de unos mecanismos de comunicación y de trabajo en equipo que conforman el armazón del funcionamiento de la gestión económica. No se ha creado, por tanto, una estructura paralela y centrada en género, sino que la estrategia ha sido incluida como uno de los temas a trabajar por la red ya establecida en las diferentes reuniones bilaterales y multilaterales que se celebran a lo largo del año, utilizándose una metodología participativa y ágil.

Como ya se ha mencionado, el IAM y el IEA son dos instituciones clave con las que la CEH ha establecido una importante relación para llevar adelante la iniciativa.

3.7. Contexto de aplicación de la experiencia

Como comentábamos en el epígrafe relativo a la situación de partida, la Junta de Andalucía cuenta con una amplia experiencia en el desarrollo de Planes de Igualdad de Oportunidades, basada en un compromiso político sostenido desde hace décadas con las políticas de igualdad de género, por lo que la existencia de políticas de apoyo a la integración de género en el presupuesto es clara. La estabilidad gubernamental y de partido que caracteriza la región desde hace años también contribuye al mantenimiento de estas políticas y su avance sostenido en el tiempo.

El propio Estatuto de Autonomía de Andalucía, que es la norma básica de la región, obliga a que todas las disposiciones que tengan rango de ley sean analizadas desde la perspectiva de género; siendo el presupuesto una norma con rango de ley.

Hay que destacar, asimismo, el papel de las políticas europeas de impulso a la transversalización de género que, especialmente desde el 2002, y a través de los Fondos Estructurales, han obligado a incluir esta perspectiva en todos los programas financiados por la UE en la región.

En el contexto del Estado español, qué duda cabe que la nueva Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres constituye un avance importante en la consolidación de este principio e incluye medidas transversales que inciden en todos los órdenes de la vida política, jurídica y social a fin de erradicar las discriminaciones contra las mujeres.

Por su parte, la Junta de Andalucía se dotó para su ámbito regional de actuación de la Ley 12/2007 de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, que establece un marco de referencia para el impulso de la igualdad de género en todas las áreas de política, así como la obligación de elaborar un plan estratégico de transversalidad y de crear una unidad de género en cada consejería.

La Junta de Andalucía cuenta con una amplia capacidad institucional y de movilización de recursos, especialmente en relación a iniciativas y políticas de cohesión social, que la han convertido en referencia obligada dentro del Estado español.

Tradicionalmente la política de igualdad de oportunidades ha estado incardinada casi exclusivamente en el ámbito de competencia del Instituto Andaluz de la Mujer y la Unidad de Género, por lo que el proceso de transversalización de género se enfrenta al reto de generar capacidades institucionales a lo largo y ancho de todas las administraciones públicas.

En este proceso se ha comprometido la Consejería de Economía y Hacienda, que cuenta con amplias capacidades de análisis y gestión del proceso presupuestario y, al tiempo, de movilización del resto de consejerías y centros directivos en torno a las asignaciones presupuestarias anuales.

El desafío se centra en profundizar en el conocimiento e integración de los conceptos clave del análisis de género y las herramientas necesarias para su implementación en cada política pública. Para ello es necesario seguir desarrollando las capacidades institucionales de cada centro directivo, aspecto que muestra diferencias importantes entre unos y otros.

En este ámbito, el Instituto Andaluz de la Mujer y los expertos y expertas de género tienen un papel importante que jugar, junto con el desarrollo de las estadísticas de género y de estudios cualitativos *ad hoc* sobre problemas específicos de género que puedan informar mejor la toma de decisiones para la orientación de las políticas hacia la igualdad real.

Por otro lado, el proceso de transversalización de género se caracteriza por no crear nuevas necesidades económico-financieras, sino más bien, por orientar las ya existentes. Así, en el caso de la Junta de Andalucía no hay un

nuevo presupuesto para llevar adelante la experiencia, sino que se asignan los medios financieros necesarios de las partidas preexistentes.

3.8. Lecciones aprendidas de la experiencia

3.8.1. Factores de éxito

Uno de los elementos clave del éxito de la experiencia tiene que ver con la existencia de una voluntad política firme sancionada por normativa adecuada. Es importante contar con una ley que obligue a presentar ese documento y que el documento sea flexible y adaptable.

La iniciativa se incardina en el proceso presupuestario regular, evitando estructuras paralelas. Se ha creado una estructura de trabajo ágil y flexible aprovechando la red de trabajo presupuestario preexistente para canalizar toda la experiencia. Se asienta en el liderazgo de la estructura responsable de elaborar el presupuesto, lo que garantiza su impulso y desarrollo y la autoridad de sus decisiones hasta que cada centro sea autónomo en el proceso.

Se busca una aplicación progresiva y la máxima implicación de actores de la Administración andaluza. Los objetivos de transformación se plantean a largo plazo, mientras que a corto plazo se asumen resultados realistas de proceso. De este modo quienes participan tienen motivaciones para implicarse y se hacen más receptivos a la iniciativa.

La flexibilidad y capacidad de adaptación. La metodología se va redefiniendo durante el proceso. Cada Administración desarrolla un procedimiento basado en sus características propias.

Se necesita información y estadísticas desagregadas por sexo para el análisis presupuestario. Ya existían las elaboradas por el IAE (Instituto Andaluz de Estadística). Existen datos y modelos econométricos que permiten llegar a acuerdos racionales y el IAE participa activamente en el proceso a través de la Comisión de Presupuestos.

Sin embargo, las estadísticas y los datos desagregados por sexo no son suficientes, también hace falta información de carácter cualitativo para lo que se llevan a cabo estudios específicos. Así, por ejemplo, la Dirección General de Planificación ha encargado un estudio sobre los costes relativos de hombres

y mujeres para la empresa en Andalucía. Por su parte, el IESA (Instituto Estudios Sociológicos de Andalucía) está elaborando un estudio de género sobre la vivienda y las necesidades habitacionales. También la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte está llevando a cabo un estudio en estos ámbitos.

El presupuesto está en un contexto de modernización. Se requiere mejorar e incorporar racionalidad al sistema presupuestario para que pueda desarrollar una perspectiva de análisis de género.

La formación en género es otra de las claves. Una parte importante del personal técnico de los centros directivos ha recibido formación en género, tanto del Instituto de Administraciones Públicas como del Instituto de la Mujer, que tiene ocho cursos. Una persona representante de cada programa presupuestario recibió durante 2007 formación básica sobre género y la metodología G+. Una formación similar se llevará a cabo sobre las orientaciones necesarias para elaborar el documento estratégico. Se ha generado una demanda de formación en el nivel técnico, que también exige que se trabaje la sensibilización a nivel de los altos cargos.

Los responsables de la experiencia asumen que en el largo plazo la sostenibilidad depende del cambio de valores y actitudes de los centros directivos, ya que son ellos los responsables de implementar la transversalidad de género.

3.8.2. Dificultades encontradas

Se observan dificultades para introducir la perspectiva de género en algunos centros directivos, que se expresan en resistencias a los cambios de actitud y a la adquisición de los nuevos conocimientos. Es necesario profundizar, de manera sostenible y más profunda en los procesos formativos y en la sensibilización previa, especialmente en los niveles políticos.

Los cambios en el proceso presupuestario se topan, además, con otras prioridades, con servidumbres políticas o falta de flexibilidad suficiente, aspectos que tradicionalmente han afectado a las formas de trabajo. Las propias deficiencias del proceso de elaboración presupuestaria y la comprensión de género como política sectorial estigmatizada juegan en contra del proceso de transversalización.

En relación con lo anterior, se observan debilidades en las capacidades institucionales para llevar a cabo análisis de género suficientemente consistentes.

Se observan debilidades en la relevancia, pertinencia y coherencia de los análisis que se ofrecen en relación a los presupuestos con enfoque de género en distintos programas.

La Administración andaluza es grande y compleja, por lo que conviene evitar la dispersión de esfuerzos y priorizar áreas de intervención con mayor impacto sobre la igualdad de oportunidades.

3.8.3. Elementos del contexto necesarios para que la experiencia resulte transferible

Esta experiencia es transferible en un contexto de modernización de la Administración pública, que sea capaz de asumir procesos de cambios y reformas importantes en los sistemas tradicionales de elaboración presupuestaria y tenga como prioridad su orientación hacia la cohesión social.

La voluntad política firme a favor de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, reflejada en una normativa adecuada es elemento central.

El liderazgo del proceso por parte de los responsables del presupuesto es otro elemento clave, su incardinación dentro del presupuesto para que sea sostenible.

Una estabilidad básica de la Administración que asegure la continuidad del proceso (se trata de procesos de medio/largo plazo), así como el consenso entre los distintos actores relevantes implicados.

La capacidad para generar información, estadísticas y análisis fundamentales sobre las desigualdades de género.

3.8.4. Otras lecciones generales

Una lección general de esta experiencia es que el presupuesto es un instrumento muy potente que puede impulsar los procesos de transversalización de la igualdad de género en una administración pública, si va acompañado de un proceso amplio de sensibilización y de generación de las capacidades necesarias para su puesta en práctica por parte de los responsables. Para ello, la participación de personal experto y especialistas, así como de los organismos especializados que cuentan con la experiencia acumulada en este sentido, como el mecanismo de igualdad, resulta clave.

Integrar género en los presupuestos es un ejercicio muy beneficioso para la cohesión social, en términos de:

- Calidad democrática y transparencia: mejora la calidad de la información y enriquece el debate social y político en torno al destino de los fondos públicos. La generación de información y análisis visibiliza las situaciones de desigualdad, y la discusión parlamentaria ha permitido la inserción en la agenda y el debate político de las cuestiones de género con carácter específico (téngase en cuenta que el presupuesto se acompaña del informe cuando se entrega en el Parlamento y que, por tanto, focaliza atención y debate específico).
- Eficacia de la gestión pública, porque permite focalizar más adecuadamente las necesidades reales y prioritarias de la población, hombres y mujeres.
- Implica, además, una mejora cualitativa del proceso presupuestario: modernización y actualización de los procedimientos habituales.

Integrar género en los presupuestos es un proyecto complejo, progresivo y de largo plazo.

3.9. Para más información

3.9.1. Referencias documentales y bibliográficas

ANUARIO ESTADÍSTICO DE ANDALUCÍA 2007: PERSPECTIVA DE GÉNERO (2007). Instituto de Estadística de Andalucía, Sevilla, 527 pp.

I CONFERENCIA ANDALUZA DE ECONOMÍA Y PRESUPUESTOS EN CLAVE DE GÉNERO: <http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/servicios/genero/documentacion/conferencia/conferencia.htm>

II CONFERENCIA ANDALUZA DE ECONOMÍA Y PRESUPUESTOS EN CLAVE DE GÉNERO: <http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/servicios/genero/documentacion/conferencia2/conferencia.htm>

DÁVILA DÍAZ, Mónica (2003). *Presupuestos públicos con perspectiva de género*. Elaborado por Likadi, Instituto Andaluz de la Mujer, Sevilla, 48 pp. Unidad de Igualdad y Género; 2.

DOCUMENTO DE ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS (DOE). DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA (2008). Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía, Sevilla, 94 pp.

ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA (2007). Junta de Andalucía.

- INFORME DE EVALUACIÓN DE IMPACTO DE GÉNERO DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA 2006 (2005). Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía, Sevilla, 195 pp.
- INFORME DE EVALUACIÓN DE IMPACTO DE GÉNERO DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA 2007 (2006). Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía, Sevilla, 437 pp.
- INFORME DE EVALUACIÓN DE IMPACTO DE GÉNERO DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA 2008 (2007). Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía, Sevilla, 347 pp.
- JUBETO, Yolanda (2008). “Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas”. En *Cuadernos de trabajo de Hegoa*, nº 43, pp. 5-43.
- LEY ORGÁNICA 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- LEY DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA EL AÑO 2008. Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía.
- LOBATO ASTORGA, M. Pilar (2006). “La experiencia de Andalucía”. En *Els presuposts amb perspectiva de gènere, reptes per als governs locals. Seminari Ciutats y Persones. Institut de Ciències Polítiques i Socials*. Barcelona, pp. 157-178.
- LOZANO PEÑA, Antonio (2005). “Presupuestos públicos sensibles al género. Una reflexión constructiva para un desarrollo económico sostenible”. En Pazos, M. (dir.), *Política fiscal y género*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 187-196.
- LOZANO PEÑA, Antonio (2005). “Presupuestos públicos sensibles al género. Una reflexión constructiva para un desarrollo económico sostenible”. Seminario sobre política fiscal y género. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 14 de abril de 2005. http://www.ief.es/Investigacion/Recursos/Seminarios/Genero/14abril_lozano.pdf
- LOZANO PEÑA, A., AGUILERA DÍAZ, B. y GARCÍA DE BUSTOS, F. (2008). “Hacia un presupuesto orientado a resultados en Andalucía: la perspectiva de género como objetivo y oportunidad”. En *Presupuesto y gasto público*, nº 51, pp. 361-383.
- LOZANO PEÑA, A., AGUILERA DÍAZ, B. y GARCÍA DE BUSTOS, F. (2008). “Presupuesto con perspectiva de género. La experiencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía”. En *Análisis Local*, nº 75, pp. 1-22.
- MARTÍNEZ AGUAYO, Carmen (2007). “Aplicación del enfoque de género en los presupuestos públicos de Andalucía”. En *Nuevas políticas públicas*.

Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas, pp. 20-35.

MARTÍNEZ AGUAYO, Carmen (2008). “Presupuestos sensibles al género: la experiencia de la comunidad autónoma de Andalucía”. En Pazos, M. (dir.). *Economía e igualdad de género: retos de la hacienda pública en el siglo XXI*, Madrid, pp. 255-266.

MATERIALES DEL PROYECTO G+. GUÍA DE AUTOPOSICIONAMIENTO Y CUESTIONARIO SOBRE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS. Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía, 40 pp.

PROYECTO G+. METODOLOGÍA PARA ELABORAR UN PRESUPUESTO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO (2008). Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía. 33 pp.

3.9.2. Referencias institucionales y personales

Consejería de Economía y Hacienda:

José Antonio Griñán Martínez, vicepresidente segundo de la Junta de Andalucía y Consejero de Economía y Hacienda.

Carmen Martínez Aguayo, viceconsejera.

Antonio V. Lozano Peña, director general de Presupuestos.

Secretariado Permanente de la Comisión de Impacto de Género de los Presupuestos:

Arturo Puertas Bonilla, jefe del Servicio de Publicaciones. Viceconsejería.

Pilar Lobato Astorga, asesora técnica. Viceconsejería.

María Caño Orero, jefa del Servicio de Financiación y Gestión Presupuestaria de los Ingresos. Dirección General de Presupuestos.

Buenaventura Aguilera Díaz, jefe del Servicio de Seguimiento y Evaluación de Políticas Presupuestarias. Dirección General de Presupuestos.

Información de contacto:

Secretariado de la Comisión: cigpja@juntadeandalucia.es

Teléfono Viceconsejería: +34 955 06 45 61

Teléfono Dirección General de Presupuestos: +34 955 06 48 17

Web: www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda

Dirección: Consejería de Economía y Hacienda. Edif. Torretriana. C/ Juan Antonio de Vizarrón s/n. 49071 Sevilla, España.

Instituto Andaluz de la Mujer:

Soledad Pérez Rodríguez, directora del Instituto Andaluz de la Mujer.

Salvadora Estébanez, Unidad de Igualdad y Género.

Información de contacto:

Servicios Centrales: C/ Doña María Coronel, nº 6

41003 Sevilla, España

Teléfono: +34 954 54 49 10

Fax: +34 954 54 49 11

Relación de personas entrevistadas para este informe:

Consejería de Economía y Hacienda: Carmen Martínez Aguayo, Antonio Lozano Peña, Arturo Puertas Bonilla, Pilar Lobato Astorga, María Caño Orero, Buenaventura Aguilera Díaz.

Instituto Andaluz de la Mujer: Elena Marín Brancho, Salvadora Estébanez.

Otras referencias:

La dirección web de la Consejería de Economía y Hacienda contiene completa información sobre la experiencia y documentación sobre el ámbito de los presupuestos con enfoque de género: <http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/servicios/genero/documentacion.htm>

4. Proyecto de intervención en violencia doméstica hacia las mujeres en Berlín (BIG)

4.1. Resumen

Los programas para luchar contra la violencia doméstica se enmarcan en una apuesta clara del Estado alemán por las políticas de igualdad. Así, en 1999 se reconoció la igualdad entre mujeres y hombres como principio para guiar todas las políticas y, desde ese momento, se han puesto en marcha mecanismos para promocionarla como la Estrategia de Transversalización de Género en las políticas nacionales y en la Administración del Estado o la Ley de Igualdad de Género de 2002.

BIG-Centro de Intervención contra la Violencia Doméstica en Berlín es un proyecto de intervención que se inicia en 1995 en la capital de Alemania con el objetivo de fortalecer los mecanismos de protección y seguridad de las mujeres expuestas a la violencia doméstica y de combinar las fuerzas y las instituciones para luchar contra dicha violencia.

Lo novedoso de esta experiencia radica en que es impulsada simultáneamente desde la sociedad civil, y especialmente desde el movimiento feminista, y desde las instituciones. Las alianzas de cooperación creadas para el proyecto y su metodología de trabajo basada en el debate, el aprendizaje mutuo y el consenso constituyen uno de los elementos clave de esta iniciativa.

Los principales resultados de BIG son:

- La creación de instancias de coordinación y trabajo interinstitucional y multidisciplinar.
- La revisión de las leyes y procedimientos y la creación de otras nuevas que respondan mejor a la protección de las víctimas.
- La mejora de los servicios incluidos en la cadena de intervención en violencia doméstica.
- La capacitación de los diferentes cuadros profesionales implicados en la violencia doméstica.
- La elaboración del material informativo sobre violencia doméstica dirigido a distinto tipo de público.
- La difusión de la experiencia a otras instituciones y la creación de redes de trabajo tanto en el nivel nacional como en el internacional.

Posteriormente, en fases más recientes, los resultados esperados se han ampliado también a los programas de rehabilitación de agresores y a la prevención de la violencia.

El proyecto BIG es actualmente un modelo de proyecto de intervención en violencia doméstica tanto en Alemania como a escala internacional.

4.2. Situación de partida

Desde la década de los noventa, la violencia contra las mujeres ha sido reconocida en los principales foros y declaraciones internacionales como una violación de los derechos humanos⁴⁷, contra la cual los Estados deben crear políticas y mecanismos eficaces y adaptados a la realidad de las mujeres.

47. En la Conferencia de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres (CEDAW), adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993 y en la IV Conferencia de las Mujeres de Pekín de 1995.

La *violencia de género*, también llamada *violencia machista o sexista*⁴⁸, es definida como cualquier acto que tenga o pueda tener como resultado daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para las mujeres, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada⁴⁹. Se trata de una violencia que tiene sus raíces en el modelo social patriarcal y que se ejerce contra las mujeres por el hecho mismo de serlo, por ser consideradas por sus agresores como personas carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión.

Una de las formas de dicha violencia es la *violencia doméstica* ejercida contra las mujeres, que se define como las conductas abusivas perpetradas por el agresor para causar daño, adquirir más poder y mantener el control sobre su pareja o ex pareja. Se caracteriza por una conducta violenta en varias formas de abuso físico, psicológico, sexual y verbal que puede traducirse en amenazas, intimidación, aislamiento y control financiero. Todo ello puede darse independientemente de que los miembros de la pareja estén casados o no y conviviendo en el mismo domicilio o no⁵⁰.

En otros contextos, se utiliza también el concepto más amplio de *violencia intrafamiliar* ya que aunque se considera que las mujeres son normalmente las víctimas de la violencia en el hogar, también pueden sufrirlo otros miembros de la misma e incluso actuar las mujeres como agresoras.

En Alemania, se observan cifras parecidas a otros países de Europa en cuanto a índices de violencia doméstica contra las mujeres. Actualmente, un 25 por ciento de las mujeres alemanas declara haberla sufrido y un 40 por ciento manifiesta haberse visto sometida a algún tipo de violencia de género⁵¹.

48. Actualmente se utilizan también otros conceptos como violencia machista y violencia sexista, que ponen más énfasis en la idea de que la violencia es una manifestación de una situación de discriminación hacia la mujer, ya sea a través de medios físicos, económicos y psicológicos y en el ámbito público o privado. Como el de violencia de género, este concepto también contiene otras formas de violencia como los crímenes de honor, la violación, la mutilación genital, el matrimonio forzado, el tráfico de mujeres y la prostitución forzada.

49. Recomendación General 19, *Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW)*, UN GAOR, 1992, Doc. n.º. A/47/38.

50. Consejo de Europa: <http://www.coe.int/t/pace/campaign/stopviolence/Source/ID%204170%20Manuel%20Parlementaires%20A5%20Gb.pdf>

51. Ursula Mueller, Monika Schoroettle y Sandra Glammeier (2004). *Health, Well-Being and Personal Safety of Women in Germany. A Representative Study of Violence against Women in Germany*. Federal Ministry of Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (resumen en inglés).

Según las entrevistadas para la elaboración de este informe, sólo en el estado de Berlín (3 millones y medio de habitantes) se producen entre 20 y 25 muertes de mujeres al año por violencia doméstica.

Al igual que en otros países de la región, en Alemania se comenzó a trabajar en violencia doméstica contra las mujeres en la década de los setenta. Aunque el Estado llevaba a cabo algunas acciones, la mayoría de las iniciativas estaban lideradas por organizaciones de mujeres provenientes del entorno feminista. Las primeras casas de acogida surgieron en Berlín y Colonia en 1976. Su trabajo era facilitar refugio a las víctimas y prestarles asesoramiento jurídico básico. A partir de los ochenta, y a pesar de que no existía una respuesta institucional lo suficientemente articulada y adecuada al problema, el número de refugios aumentó significativamente en todo el país, llegando a existir 400 casas hacia mitad de los años noventa. Actualmente, Alemania es, junto a Holanda, Luxemburgo, España y Austria, uno de los países en Europa que cumple con los estándares mínimos en cuanto a servicios de acogida por habitante, es decir, una casa por cada 10.000 personas⁵².

Hasta los años noventa, la violencia doméstica era considerada en Alemania, desde el punto de vista legal, institucional y social, como un asunto que únicamente concernía a lo privado, y por lo tanto, era en ese ámbito en el que debían dirimirse los conflictos. Los casos de violencia, coerción o amenazas se trataban judicialmente mediante un procedimiento simple según el cual las personas implicadas no eran interrogadas sino que sólo estaban obligadas a cumplimentar un escrito. La policía intentaba aplicar medidas de conciliación entre agredida y agresor y la fiscalía derivaba el caso sin tener mucha intención real de seguirlo. Normalmente, el agresor no sufría las consecuencias de su delito porque ninguna institución se implicaba, lo juzgaba o aplicaba castigo alguno.

Aparte de algunas actividades llevadas a cabo por los ayuntamientos o asociaciones de tipo religioso, las organizaciones de mujeres eran prácticamente las únicas que se hacían cargo de la violencia. Durante años estuvieron trabajando en solitario y viendo cómo su labor no tenía efectos importantes

52. Carol Hageman-White y Sabine Bohn (2007). *Protecting women against violence. Analytical study on the effective implementation of Recommendation Rec(2002)5 on the protection of women against violence in Council of Europe member States*. Consejo de Europa.

a medio y largo plazo en la reducción de las agresiones. La sociedad, además, consideraba que las mujeres que sufrían la violencia estaban suficientemente atendidas por estas organizaciones, a las que se traspasaba todo el peso de la responsabilidad.

A principios de la década de los noventa, se conoce en Alemania el “Proyecto Duluth⁵³ de intervención sobre abuso doméstico (DAIP)” que se estaba desarrollando en esa localidad de Minnesota (Estados Unidos). El proyecto, iniciado en 1981, tenía como objetivo principal proteger a las mujeres víctimas de la violencia doméstica a través de una respuesta basada en el trabajo coordinado de nueve organismos públicos y privados de esa ciudad. El proyecto Duluth, que sigue aplicándose en la actualidad, es el modelo en el que se inspira la experiencia alemana.

En 1993, se produce otro hecho relevante para la experiencia ya que tiene lugar la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos en Viena, un encuentro que constituye también una referencia imprescindible para el avance de los derechos de las mujeres. Allí, se estipula que éstos son derechos humanos y se pone especial énfasis en los esfuerzos que deben hacer los Estados para erradicar todas las formas de violencia contra las mismas. A esta conferencia asisten representantes de las instituciones y de las asociaciones de mujeres que volverán a Alemania con la idea clara de buscar formas innovadoras para avanzar.

En ese contexto, las organizaciones de mujeres empiezan a darse cuenta de la necesidad de unirse a las instituciones si quieren promover un cambio realmente significativo en la lucha contra la violencia. Al mismo tiempo, las instituciones comienzan a ser conscientes de que sus intervenciones tienen efectos poco significativos para las mujeres y que es necesario comenzar a contar con la sociedad civil con experiencia en este ámbito.

Es entonces cuando el Ministerio Federal⁵⁴ de Familia, Tercera Edad, Mujeres y Juventud propone financiar un proyecto de intervención que pueda servir como modelo para el resto del país, y se decide que sea en Berlín,

53. *Domestic Abuse Intervention Project (DAIP)*: <http://www.duluth-model.org/>

54. En este trabajo se utilizará el término “ministerio” si se trata del ámbito federal y “departamento” si es el caso de su homólogo en un estado o *lander*.

ciudad-estado y capital de la República, en la que como ya se ha mencionado, se creó el primer refugio en los años setenta y en el que las organizaciones de mujeres tenían una larga trayectoria. Se comienza por un proyecto de intervención porque la carencia e inadecuación de servicios dirigidos a proteger a las mujeres era evidente. Según las entrevistadas, también se barajó la posibilidad de trabajar en prevención pero consideraron que era necesario priorizar las acciones e invertir recursos y esfuerzos en lo más necesario.

En aquellos momentos Berlín vivía una situación muy especial porque desde 1990 el país se encontraba en pleno proceso de reunificación. En la región oeste de la ciudad había tres refugios y, al caer el muro, se abrieron otros tres en la zona este. En total, había seis casas de acogida con una capacidad para unas 300 mujeres y sus hijos e hijas. Existían además cinco centros de asesoramiento y un programa dirigido a agresores. La situación de partida era parecida a la descrita anteriormente para el resto de Alemania. La violencia doméstica era considerada como un tema privado del que ya teóricamente se ocupaban las organizaciones de mujeres. A principios de los noventa, las asociaciones veían igualmente la necesidad de que se produjeran cambios realmente significativos, y para eso era imprescindible contar con las instituciones.

En 1995, surge, inspirado en el modelo Duluth, el proyecto BIG-Centro de Intervención contra la Violencia Doméstica en Berlín, con tres principios básicos de partida:

- La violencia privada y pública deben ser tratadas de igual manera por el Estado.
- Los agresores deben responsabilizarse de sus actos.
- Las víctimas deben tener garantizados una protección y apoyo fiables.

Partiendo de estos principios, se establecieron tres estrategias prioritarias centradas en la mejora de los mecanismos de intervención, en la creación de estructuras de coordinación e intercambio y en la capacitación del personal de las organizaciones implicadas.

BIG supuso un gran esfuerzo tanto para las instituciones como para la sociedad civil, que se plasmaría en resultados muy importantes como el desarrollo de leyes o los cambios en las formas de trabajo de las instituciones. En 1999, el Gobierno federal pondrá en marcha un Plan de Acción para combatir

la violencia contra las mujeres y en 2002, se llegará a la promulgación de la Ley de Protección contra la Violencia, también de ámbito nacional. Esta última norma, como se verá más adelante, será en parte resultado del proyecto BIG.

Los programas y políticas para luchar contra la violencia doméstica se enmarcan en una apuesta clara del Estado alemán por las políticas de igualdad. Así, en 1999 se reconoció la igualdad entre mujeres y hombres como principio para guiar todas las políticas, y desde ese momento se han ido poniendo en marcha mecanismos para promocionarla como la Estrategia de Transversalización de Género en las políticas públicas o la Ley de Igualdad de Género de 2002.

4.3. Objetivos y resultados alcanzados

BIG es un proyecto que tiene una larga trayectoria (1995-2008) y, por esa razón, los objetivos han ido ampliándose conforme se iban incorporando nuevos agentes y se iban detectando nuevas necesidades. En general, BIG tiene en sus inicios como objetivo principal, mejorar los mecanismos de funcionamiento, las leyes y los procedimientos y los servicios de apoyo a las víctimas de violencia doméstica.

A partir de estos objetivos, los principales resultados esperados han sido:

- La creación de instancias de coordinación y trabajo interinstitucional y multidisciplinar.
- La revisión de las leyes y procedimientos y la creación de otras nuevas que respondan mejor a la protección de las víctimas.
- La mejora de los servicios de apoyo a las víctimas.
- La capacitación de los diferentes tipos de personal profesional implicado en la violencia doméstica contra las mujeres.
- La elaboración del material informativo sobre violencia doméstica dirigido a distinto tipo de público.
- La difusión de la experiencia a otras instituciones y la creación de redes tanto en el nivel nacional como en el internacional.

Posteriormente, en fases más recientes, los resultados esperados se han ampliado también a los programas de rehabilitación de agresores y a la prevención de la violencia.

La lucha contra la violencia doméstica es un proceso largo y que requiere la implementación de medidas importantes. BIG lleva en marcha desde 1995 y por esa razón ya se pueden identificar claramente resultados concretos. Además, en este apartado se incluyen también resultados de proceso, interesantes para conocer elementos intermedios de avance que han ido dándose en el desarrollo de la experiencia.

Primera fase 1995-1996

Después de dos años (1993-1995), cuando se reunieron representantes de la sociedad civil y diversos profesionales del ámbito de la violencia, se puso en marcha el proyecto BIG. En 1995 se crearon los primeros grupos de trabajo, cuyo principal resultado fue una propuesta de medidas de mejora para intentar cambiar la cadena de intervención en violencia de tal manera que no hubiera ningún espacio entre un eslabón y otro en el que las mujeres pudieran perderse, con lo que se atacaba el principal problema detectado hasta ese momento. Además, se decidió que las nuevas propuestas que se hicieran debían ser fruto del acuerdo entre los diferentes agentes implicados procurando minimizar cualquier posible enfrentamiento.

Segunda fase 1997-1999

Con este enfoque integrador y multiagencial se siguió trabajando en la segunda mitad de los noventa, en la que se consiguieron los principales resultados del proyecto:

1. Estructuras estables de coordinación, funcionamiento interno e intercambio creadas en el seno del proyecto.

Una vez celebrados los primeros encuentros en los que se puso de manifiesto cuál era la situación de partida en Berlín, el reto era seguir trabajando con el máximo número de actores y actrices, unas 150 personas, con una metodología lo suficientemente flexible y eficaz como para que todos/as los y las participantes se sintieran realmente implicadas, tuvieran capacidad de decisión y se llegara a propuestas concretas. Se crearon tres tipos de estructuras permanentes de trabajo: una unidad de coordinación, la Mesa Redonda y los grupos temáticos interdisciplinarios.

El trabajo de estos grupos se convirtió en un macro-proceso de aprendizaje para las personas participantes que duró varios años, y que fue de vital importancia para los resultados que se exponen a continuación.

2. Nuevas leyes y normativa y procedimientos revisados concernientes a la violencia doméstica.

Uno de los escollos principales al tratar la violencia doméstica es la inadecuación de las leyes vigentes a la realidad de estos delitos que se producen en el entorno privado, lo que conlleva la indefensión de las víctimas y su reticencia a presentar denuncias contra los agresores.

En el caso de Alemania, en los años noventa casi no existían medidas legales en casos de violencia doméstica y, si existían, su aplicación era tan compleja que el/la juez no llegaba a dictarlas. En ocasiones, sólo eran aplicables a las mujeres casadas, lo que dejaba fuera a una gran parte de las víctimas.

Por ello, uno de los primeros resultados concretos fue la elaboración de un primer borrador de ley para mejorar la protección de las mujeres contra la violencia que daría un gran empuje a la posterior promulgación de la Ley Federal de Protección contra la Violencia de 2002.

También se han producido modificaciones en el Código Penal ya que antes eran muy pocos los casos que llegaban a juicio. La fiscalía paraba los procesos y los trataba según el derecho privado. Las mujeres, ante esa situación, no querían denunciar ni testificar. Después de los cambios introducidos, hay más casos que siguen adelante.

Posteriormente, llegó la Ley de Protección contra la Violencia Doméstica del estado de Berlín. Su aspecto más novedoso tiene que ver con la ampliación de las medidas de protección para las víctimas. En el Código Civil, las mujeres debían acudir al juez para solicitar protección y para que el agresor fuera obligado a salir, pero la decisión normalmente tardaba en llegar. Durante ese periodo, las mujeres quedaban desprotegidas y tenían que seguir conviviendo con el agresor. Con esta nueva ley, la Policía puede determinar hacer salir de la casa al agresor durante un periodo de hasta 14 días con una orden de alejamiento permanente. Al término de ese periodo, se espera que el juzgado se haya pronunciado al respecto.

3. Nueva metodología de trabajo en violencia doméstica en las instituciones.

Fueron varias las instituciones que iniciaron un proceso interno de reorganización y de implementación de nuevos enfoques y metodologías de trabajo con respecto a la violencia doméstica contra las mujeres.

El caso más llamativo es el de la Policía según coinciden todas las personas entrevistadas. En el estado de Berlín la Policía llevaba años denunciando una gran impotencia para actuar en casos de violencia doméstica ya que la ley alemana es muy estricta en cuanto a la protección del espacio privado y al acceso de los cuerpos de seguridad del Estado a los hogares.

Por eso, otro de los grupos temáticos de BIG estuvo trabajando durante meses para elaborar un borrador de medidas que modificaran la Ley de Seguridad (cuyos resultados se muestran en la fase siguiente) en el que estuvieron presentes responsables de alto nivel de la institución.

Mientras, fueron cambiando su funcionamiento de tal forma que en Berlín (y en otros estados que han aplicado este modelo) incluso modificaron su estructura interna, creando la figura de la coordinación de violencia doméstica en cada departamento, y la de formador/a en los niveles inferiores de oficiales. La actitud de la Policía siempre fue de compromiso y colaboración con el proyecto y dedicaron un gran número de recursos personales e institucionales. Actualmente, los y las oficiales conocen las medidas que hay que tomar en caso de violencia doméstica y disponen incluso de folletos de información para las víctimas en sus coches. Otra novedad importante es que cuando se producen hechos de este tipo en el distrito quedan registrados y se comunica a los niveles superiores.

También se han producido cambios interesantes en la Ley de Extranjería, ya que las mujeres inmigrantes se encontraban en una situación especialmente vulnerable en caso de sufrir violencia por parte de sus parejas. Dicha ley determinaba que la mujer tenía el derecho a la residencia en territorio alemán de manera independiente a su pareja una vez transcurridos cuatro años de convivencia, de tal manera que las mujeres debían permanecer en el hogar aún a riesgo de sufrir una nueva agresión o estaban expuestas a ser expulsadas del país. Después del trabajo en BIG, los Servicios Sociales de Inmigración consiguieron que se estudiaran estos casos de una manera específica para que las mujeres recibieran protección inmediata, no tuvieran que permanecer con su agresor y pudieran solicitar el permiso de residencia de manera independiente. Además, a partir de 2000, la Ley de Extranjería se modificó y el periodo de permanencia se redujo a dos años.

Por último, merece la pena reseñar el caso de los Servicios Sociales dedicados a la protección de la infancia y la juventud, que mantenían un enfrentamiento

permanente con los departamentos de Igualdad de las diversas instituciones y que han logrado, a través de BIG, encontrar una manera de trabajo compatible para ambos.

4. Servicios de apoyo y protección a las víctimas adecuados a sus necesidades.

La mejora de los servicios en la cadena de intervención en casos de violencia era otra de las prioridades de BIG ya que existían muchas lagunas en el ámbito institucional a las que las mujeres tenían que enfrentarse después de haber sufrido la agresión.

Al inicio del proyecto, las instituciones no estaban suficientemente preparadas ni coordinadas entre sí para dar una respuesta rápida y eficaz que asegurara la protección de las víctimas y mejorara su bienestar en la medida de lo posible. Para ello, era necesario que los servicios estuvieran lo más unificados y simplificados y también que fueran accesibles y conocidos por la ciudadanía en caso de necesidad. Los servicios de acogida (con un total de seis casas-refugio), por ejemplo, eran bastante numerosos pero estaban descoordinados entre sí, y cuando una mujer lo necesitaba tenía que contactar con cada uno de ellos hasta encontrar una plaza libre, lo que añadía más estrés a su estado.

Como respuesta a esta situación se crea la BIG-Hotline, una línea de teléfono única para todo Berlín a la que las mujeres pueden llamar en caso de sufrir violencia. La atención, que se realiza en ocho idiomas⁵⁵ durante 15 horas al día, centraliza la información sobre todos los servicios disponibles en el Estado, especialmente centros de acogida y de asesoramiento. Además se trata de una línea de asistencia móvil, que en el caso de que la mujer lo necesite, puede enviar a su domicilio a alguien del servicio o incluso a la Policía.

Además, se mejoraron los servicios con las propuestas provenientes de los grupos de trabajo, de tal forma que por ejemplo, se tuvieron en cuenta las necesidades de los niños/as y jóvenes de manera especial para poder valorar si están en una situación de riesgo y necesitan de una protección especial.

55. Existe un servicio de intérpretes de ocho idiomas, entre otros, árabe, turco y el zulú, con los que se establecen conferencias telefónicas multi-punto en caso de que la persona no pueda expresarse en alemán.

5. Material informativo (folletos, guías, manuales para profesionales, etc.).

También es crucial elaborar información sobre los avances que se están produciendo en una iniciativa tan ambiciosa como este proyecto de intervención. La publicación de folletos de información sobre los servicios unificados y su distribución masiva fue uno de los primeros resultados visibles del proyecto. La información se da en ocho idiomas para intentar llegar a la población inmigrante, en el seno de la cual se producen un 20 por ciento de los casos de violencia doméstica en Berlín.

En este sentido, también se elaboraron guías de actuación para varios colectivos profesionales. Especialmente relevantes son las dirigidas a la Policía o a los Servicios Sociales que se ocupan de la infancia y de las personas inmigrantes.

También se empezaron a elaborar registros que contienen datos provenientes de la Policía, de las casas de acogida, etc. porque la información que se tiene en general no es muy fiable. Hay muchos delitos que no se registran como violencia doméstica, como, por ejemplo, los casos en los que las víctimas mueren varios días después de la agresión en el hospital. Contar con registros adecuados es imprescindible de cara al estudio e investigación sobre la evolución de la violencia de género y su incidencia.

6. La transferencia de la experiencia en Alemania.

El proyecto BIG, al ser un proyecto piloto modelo, tenía como una de sus objetivos principales la difusión de la experiencia por todo el país. En pocos años, se organizaron las primeras mesas redondas en otras ciudades y regiones de Alemania, constituyéndose una red nacional de intercambio que permanece hasta la actualidad.

Tercera fase 2000-2002

Ésta es una fase de implementación de las medidas anteriores pero también de producción de otras nuevas.

1. Borrador de modificaciones de la Ley de Seguridad (ley policial).

La Ley sería modificada en el año 2003. Como se ha mencionado al principio, la Policía no podía actuar en muchos casos porque la ley alemana contiene unas prohibiciones muy estrictas con respecto a la intervención de los cuerpos de seguridad en el espacio privado, impidiéndoles la entrada en el domicilio en casi todos los casos. A partir de esta ley, la Policía puede intervenir

en caso de violencia y alejar al agresor, protegiendo a la mujer y a los hijos/as. Resulta primordial tener estándares de actuación que den cobertura legal a los oficiales de policía que deben atender los casos de violencia doméstica.

2. Capacitación a diferentes cuadros profesionales.

La creación de capacidades en los diferentes aspectos de violencia doméstica debe estar incluida en los planes de formación de los cuadros profesionales implicados en toda la cadena de intervención. BIG realizó muchas actividades de formación durante estos años, dirigidas a jueces, fiscales y demás personal de administración de justicia.

También se ha capacitado en el marco del proyecto un total de 2.000 policías de los 20.000 que trabajan en el estado de Berlín, tanto a través de cursos previos a su incorporación a la Academia, como de módulos de reciclaje. En la actualidad, es la propia institución policial la que organiza la formación, con unos 30 seminarios anuales (con una duración de entre 3 y 5 días) a los que invitan a las mujeres responsables de las casas y otras personas expertas del ámbito.

3. Programas de rehabilitación dirigidos a agresores.

Desde el inicio del proyecto, las instituciones tenían interés en desarrollar esos programas pero las organizaciones de mujeres no consideraban necesario dedicar tantos recursos a los hombres agresores. Finalmente, se elaboraron programas de rehabilitación para ellos cuando son enviados a prisión. En Alemania, como en otros países, son pocos los maltratadores que van voluntariamente a los grupos de trabajo de rehabilitación.

Los primeros esbozos de cómo trabajar con agresores se habían iniciado en la fase anterior pero es a partir de 2002, cuando el proyecto ya ha avanzado en sus resultados principales, cuando se inicia el trabajo con este colectivo.

4. Material informativo para cuadros profesionales.

Se continuó con la elaboración de las guías iniciadas en la fase anterior que tenían por objeto mostrar los procedimientos y protocolos que han de llevarse a cabo en casos de violencia doméstica, además de profundizar en los conocimientos que los profesionales involucrados en el tema tienen sobre la desigualdad de género y la violencia contra las mujeres.

También se llevó a cabo la producción de una guía dirigida a personal médico-sanitario, en la misma línea de las que se habían elaborado para otros colectivos como el de la Policía y los Servicios Sociales. El ámbito médico-sanitario es un colectivo especialmente importante en el tema de la violencia de género pues puede identificar señales de violencia en mujeres que acuden a sus consultas y activar así el dispositivo de protección y prevención.

5. Campañas de sensibilización.

En esta fase, se intensificaron las campañas de sensibilización y se diversificaron los tipos de audiencias a los que iban dirigidas, centrándose en algunos colectivos especialmente vulnerables como las mujeres inmigrantes o las discapacitadas.

Desde 2003

El Centro de Intervención de Violencia Doméstica-BIG se ha establecido como un servicio en Berlín gracias a la financiación estable del departamento de Economía, Tecnología y Mujer de las autoridades del *lander*. Su labor consiste en mantener el asunto de la violencia doméstica en la agenda política así como colaborar en el desarrollo de estrategias y en la coordinación de las estructuras y servicios. Asimismo, siguen produciendo materiales, estudios y folletos, y recopilando información. BIG es, en estos momentos, el centro de referencia para la violencia doméstica en el estado de Berlín.

Por último, BIG comenzó en el año 2006 a trabajar también en prevención, a través de su participación en un proyecto piloto, financiado por varias fundaciones y bajo el auspicio del Ministerio Federal de Familia, Tercera Edad, Mujeres y Juventud, cuyo objetivo principal es concienciar al profesorado de primaria, al alumnado y a sus progenitores de las consecuencias de la violencia.

En cuanto a los efectos no previstos, uno de los resultados que no se esperaba poder conseguir al principio del proyecto fue llegar a producir cambios legislativos tan importantes. Conforme se fue fortaleciendo la presencia de instituciones en la estructura básica de funcionamiento, fueron conscientes de que tenían capacidad suficiente para llegar a transformar el marco legislativo existente.

El trabajo de BIG y de otros proyectos de intervención sobre violencia doméstica, ha tenido también efectos inesperados en otros ámbitos, como el

sistema de salud. Las redes de cooperación interinstitucional construidas sobre la violencia doméstica están siendo utilizadas para incluir un punto de contacto de salud en la cadena de intervención. El hecho más destacable es que ni la iniciativa ni la responsabilidad han sido asumidas de manera única por una institución sanitaria sino que se ha decidido confiarla a la cooperación interinstitucional en la que son varios los agentes que valoran las formas de actuar.

También han surgido otras iniciativas internas de cooperación en las propias instituciones gracias a los mecanismos que tiene el proyecto. Por ejemplo, el trabajo de los departamentos de Igualdad con los Servicios Sociales dedicados a la infancia siempre había sido difícil ya que las mujeres eran consideradas también como potenciales agresoras hacia los niños y niñas. Sin embargo, y gracias a las dinámicas establecidas por el proyecto, ha sido posible llegar a un conocimiento y respeto mutuos suficientes para trabajar conjuntamente.

Asimismo, las personas entrevistadas destacan como uno de los efectos no previstos más notables, la implicación de la Policía en el proyecto. Tanto en Berlín como en otros estados, la Policía ha realizado importantes cambios de actitud y de una manera muy rápida en su tratamiento de la violencia doméstica. Su participación en el proyecto ha sido muy activa desde el principio y eso era algo que no se esperaba.

Los cambios también se han dado tanto en la normativa de actuación como en la estructura interna de las oficinas, en los que hay personal profesional especializado en el tema. Las instituciones que trabajan en género de manera específica también manifiestan haber establecido nuevas formas de cooperación con el Ministerio de Interior y los departamentos policiales.

4.3.1. Recursos invertidos y eficiencia

Como se ha mencionado anteriormente, el proyecto se ha desarrollado en varias fases y ha sido financiado por varios organismos.

El periodo de lanzamiento de la iniciativa, durante 1995-1996, fue financiado por el Ministerio Federal de la Familia, Tercer Edad, Mujeres y Juventud con un monto aproximado de 400.000 euros, lo que supuso una importante inyección de recursos para un solo año. Se trataba de un proyecto “modelo” en el nivel federal y, por tanto, requería una financiación acorde con el objetivo de crear un

ejemplo que pudiera ser replicado en otras partes de Alemania. Las personas entrevistadas consideran que los recursos fueron adecuados en esta fase.

Al año siguiente, tal y como está estipulado en el reparto de competencias y formas de financiación en la organización del Estado alemán, el proyecto debía ser financiado por las instituciones del *lander* de Berlín. Por ello, el departamento del Senado de Berlín para el Empleo, la Formación Profesional y las Mujeres (actual departamento de Economía, Tecnología y Mujeres) comenzó a ser la fuente principal de apoyo económico a BIG. El monto total durante el periodo 1996-2008 es de 2.585.865 euros⁵⁶. En esta suma no está incluida la financiación del servicio de atención telefónica (Hotline) que recibe una cantidad anual de 180.000 euros, ni los servicios de acogida a mujeres y niños/as existentes en el estado.

Tanto las instituciones como las responsables del proyecto consideran que el presupuesto no es suficiente ya que siempre ha habido una carencia manifiesta de recursos humanos al frente del mismo. La sobrecarga de trabajo de las coordinadoras del proyecto ha impedido que se haya llegado aun más lejos.

Además ha habido algunas aportaciones menores provenientes de fundaciones y empresas privadas que colaboran con el proyecto de manera puntual. Como ocurre en experiencias de género de otros países, existe una cierta reserva por parte del movimiento de mujeres hacia el *mainstreaming* de género que se está implementando en las instituciones alemanas, porque temen que pueda llevar a una evaporación de las políticas de igualdad y a un recorte de recursos a iniciativas de este tipo.

4.3.2. Repercusiones en términos de cohesión social

Una experiencia como la alemana, en la que están implicadas un gran número de instituciones públicas, aumenta la confianza de la sociedad en las instituciones y, en especial, de las mujeres que tradicionalmente se han visto desprotegidas en situaciones en las que han sufrido violencia y abusos. En todo el trabajo realizado, destaca la importancia de las reformas de las leyes, para lo cual el proyecto BIG ha realizado una gran labor de incidencia política.

56. Datos del departamento de Economía, Tecnología y Mujer del Senado de Berlín.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil, y especialmente de mujeres, es otro de los elementos clave del proceso ya que intensifica los sentimientos de pertenencia a una sociedad formando parte de una ciudadanía activa, que tiene muchas ideas que aportar y que es escuchada. También confiere mayor legitimidad al proceso y fortalece la calidad de la democracia.

Por último, en el proyecto se presta especial atención a colectivos más vulnerables como las mujeres discapacitadas o inmigrantes víctimas de la violencia doméstica, lo que tiene una gran importancia en términos de cohesión social ya que se persigue la promoción de la igualdad entre todos los miembros de la sociedad.

4.4. Génesis y evolución de la experiencia. Actividades

En 1993, una serie de mujeres pertenecientes al movimiento de mujeres de Berlín Este y Oeste se reúnen para lanzar un grupo de trabajo, con el objetivo de tratar de encontrar nuevas estrategias y fórmulas para luchar contra la violencia doméstica hacia las mujeres. Este grupo incluía representantes de los Servicios Sociales, profesionales independientes y activistas de derechos humanos. Cuando se planteó la necesidad de trabajar con algunas instituciones como la Policía, surgieron ciertas reticencias ya que algunas organizaciones de mujeres habían visto durante años cómo la actuación policial no sólo no ayudaba a las mujeres en casos de violencia, sino que les perjudicaba. En cualquier caso, fueron muy pocas las organizaciones que abandonaron la iniciativa en esa fase, una iniciativa que fue muy enriquecedora para las organizaciones de mujeres de ambos lados, ya que tuvieron que llegar a acuerdos partiendo de puntos muy diferentes. En el Oeste había un feminismo de tipo autónomo que no incluía el trabajo con hombres en el ámbito de la violencia, mientras que el feminismo del Este no tenía ningún problema en trabajar con ellos ni con las instituciones.

Poco después, en 1994, se crea la organización “Berliner Initiative gegen Gewalt gegen Frauen BIG e.V” (Iniciativa contra la violencia hacia las mujeres de Berlín), para poner en marcha el proyecto piloto. Es en ese mismo momento cuando las autoridades federales se estaban planteando nuevas formas de actuación en cuanto a la violencia y entran en contacto con esta nueva organización. El proyecto de intervención BIG empieza a funcionar en 1995 como proyecto piloto financiado por el Ministerio Federal para la Familia, Tercera Edad, Mujeres y Juventud con dos objetivos fundamentales:

fortalecer los mecanismos de protección y seguridad de las mujeres expuestas a la violencia doméstica y combinar las fuerzas y las instituciones para luchar contra dicha violencia.

En esta fase preliminar se organizan reuniones interinstitucionales e interdisciplinarias haciendo que participen todos los agentes implicados en la violencia contra las mujeres: Policía, Servicios de Prisiones y Judiciales, organizaciones de jóvenes, personal funcionario de inmigración, organizaciones de ayuda a mujeres y a la infancia, etc. La idea era que todas las personas que tenían algo que ver con el trabajo de intervención en la comunidad estuvieran presentes en los encuentros. Así, se lleva a cabo un análisis de los problemas que encuentran en el terreno legal y desde las distintas perspectivas de las mujeres, incluidas las inmigrantes; así como de los niños y niñas.

Esta experiencia constituye un ejemplo de colaboración en el que coinciden los dos movimientos; desde arriba, las instituciones y desde abajo, la sociedad civil, en un interés común, el de erradicar la violencia contra las mujeres. Según las entrevistadas, es difícil saber realmente de quién partió la iniciativa porque fue un movimiento de las organizaciones en los refugios simultáneo al que hizo el Ministerio Federal y las autoridades del estado de Berlín.

La primera actividad del proyecto fue la creación de espacios de intercambio entre las diferentes agencias y organizaciones implicadas en violencia doméstica en Berlín: Ministerio Federal de Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud, departamento de Economía, Tecnología y Mujer del Senado de Berlín, Policía, Servicios Sociales de Juventud e Infancia, Servicios de Prisiones, administración de justicia, oficinas de inmigración, organizaciones de jóvenes y de mujeres, etc. El objetivo era que cada representante expusiera su valoración de la situación desde su ámbito específico y las dificultades que encontraba para trabajar en violencia doméstica.

A continuación se crearon una serie de estructuras estables y de coordinación imprescindibles para el desarrollo del proyecto. En primer lugar, el proyecto se dotó de una unidad de coordinación permanente, formada por mujeres provenientes del movimiento feminista que crearon la asociación BIG para gestionar el proyecto. Éste es otro de los rasgos importantes de la experiencia ya que la iniciativa surge y es liderada por una organización de mujeres feministas comprometidas y conocedoras de la realidad que se estaba

dando en aquellos momentos en Berlín. Según las entrevistadas, esta figura organizativa les confería cierta independencia ya que, al no formar parte de ninguna institución, no estaban sometidas a ninguna presión política importante. Cuando había diferencias, su papel era mantener un ambiente de respeto siempre teniendo en cuenta el objetivo final. A pesar de que ellas venían del trabajo en los refugios y tenían clara su posición, su misión era acercar posturas entre las instituciones y la sociedad civil y conseguir tener a todo el mundo “a bordo”.

La Mesa Redonda era el máximo órgano de decisión del proyecto ya que en ella estaban representadas todas las instituciones y organizaciones participantes. Éste es uno de los instrumentos más importantes de funcionamiento interno ya que permitió el establecimiento de una manera de trabajo inclusiva que diera a todos los agentes la posibilidad de participar en pie de igualdad. Según las entrevistadas, en la conformación de esta mesa, el Ministerio Federal de Igualdad y el departamento de la Mujer de Berlín tuvieron un papel muy activo ya que apoyaron a la coordinación del proyecto en todo el proceso de creación de redes en los ministerios y departamentos implicados. La clave del funcionamiento interno era el modelo de toma de decisiones, ya que ésta no se hacía por mayoría, sino por consenso. El debate se consideraba básico para que se produjera una apropiación real por parte de las organizaciones de las medidas adoptadas. Hay que destacar que esta forma de trabajo es otra de las cuestiones clave de la experiencia en la que coinciden todas las entrevistadas.

Además de crear un mecanismo estable para la toma de decisiones, se decidió organizar el contenido del trabajo en siete grupos temáticos en los que estaban todos los representantes de la Mesa Redonda. El objetivo de las reuniones fue crear un conocimiento mínimo compartido interdisciplinar sobre diversos ámbitos relacionados con la violencia doméstica y desde diferentes puntos de vista. Cada uno de los encuentros, que tomaba forma de seminario, se centraba de manera monográfica sobre un tema. Los siete temas tratados fueron:

- Intervención policial en los casos de violencia doméstica.
- Tratamiento de la violencia doméstica en el derecho civil.
- Tratamiento de la violencia doméstica en el derecho penal.
- Servicios de apoyo a las mujeres víctimas de violencia.
- Mecanismos de protección de niños, niñas y adolescentes.

- Servicios a las mujeres inmigrantes que sufren violencia.
- Tratamiento a los agresores.

Aunque el proyecto ha desarrollado un gran número de actividades a lo largo de más de una década, los dos procesos más innovadores y que realmente marcan la diferencia con respecto a otras iniciativas en violencia doméstica son la Mesa Redonda y los Grupos Temáticos, ya que han asegurado la integración y coordinación del trabajo de todos los agentes institucionales y de la sociedad civil.

En el año 2008, estas estructuras presentan cierto cansancio después del largo periodo que llevan trabajando y de los óptimos resultados obtenidos. La Mesa Redonda se sigue reuniendo dos veces al año para tratar asuntos que quedan pendientes como, por ejemplo, la aplicación de la Ley de Violencia que no está siendo todo lo satisfactoria que se esperaba. Paralelamente, se están produciendo cambios en el estado de Berlín, y en general, en toda Alemania; debido a la transversalización de género en la Administración pública, cuya fase de implementación se ha puesto en marcha recientemente. Este hecho también ha afectado a BIG, que está pendiente de ver cómo la transversalización va a modificar su trabajo.

El proyecto va a tener, a partir de 2008, tres grupos de coordinación y trabajo:

- Un grupo político más reducido con representantes de la coordinación del proyecto, de los departamentos concernidos, incluido el departamento de Mujer de Berlín. Éste será el grupo encargado de tomar decisiones sobre las nuevas medidas.
- Una Comisión de Violencia Doméstica en la que están representadas todas las instituciones implicadas. Se trata del gran grupo que sólo se reunirá una o dos veces al año para seguir depurando las prácticas e ideando nuevas medidas, si fuera necesario.
- Por último, seguirán funcionando los grupos temáticos iniciales pero centrados sobre la población objetivo de los programas: Mujeres, Infancia y Agresores; y prestando especial atención a los grupos más vulnerables, como el de las mujeres inmigrantes y discapacitadas.

La producción de nuevas leyes y revisión de la normativa y los procedimientos concernientes a la violencia doméstica es otra de las actividades

clave de esta experiencia. La promulgación de nuevas leyes como la Ley Federal para combatir la violencia doméstica y la Ley del estado de Berlín así como las modificaciones a leyes anteriores son, según las entrevistadas, un claro resultado del proyecto BIG y, concretamente, del trabajo que llevó a cabo el grupo temático sobre temas jurídicos. Durante varios años, un grupo formado por fiscales, jueces, abogados, abogadas y representantes de las organizaciones no gubernamentales trabajaron para confeccionar un borrador de propuesta. Los Ministerios Federales de Igualdad y Justicia organizaron una gran conferencia en Bonn a la que fueron invitados los miembros de BIG y otras personas expertas. De este evento surgió la Ley Federal de Protección contra la Violencia de 2002.

La reorientación de la metodología de trabajo de las instituciones se produjo debido a que la implicación de las instituciones fue tan activa desde el principio que se llegaron a crear redes de trabajo inter e intra ministeriales sobre violencia doméstica. Podríamos decir que, en cierta manera, se produjo una “transversalización” del trabajo en violencia en muchas de las agencias oficiales tanto en el nivel federal como en el estatal.

La reorganización de los servicios de protección y ayuda a las mujeres víctimas de violencia y a sus hijos e hijas es la pieza clave de esta experiencia porque, en el pasado, las mujeres tenían dificultades para acceder, en caso de necesitarlo, a la oferta de servicios de organizaciones e instituciones dedicadas a la violencia doméstica. Éstas no tenían además los recursos suficientes para hacer frente a la gravedad de la situación. Con la creación de una única línea telefónica, la línea Hotline, para todo Berlín, esta situación se simplifica sobremanera ya que mediante una llamada, las mujeres pueden conocer todos los recursos existentes a su disposición y ser asesoradas según sus necesidades concretas.

Otras actividades relevantes tienen que ver con la capacitación de los cuadros profesionales de las diferentes instituciones implicadas en la violencia doméstica en las que participaron activamente las organizaciones de mujeres como expertas.

La producción de información ha sido también de vital importancia, especialmente las guías para las mujeres víctimas de violencia en varios idiomas y para el personal profesional relacionado con el tratamiento de la violencia: Policía, Servicios Sociales, personal médico-sanitario, etc.

No es hasta 2002 que los miembros de BIG empiezan a plantearse el trabajo con los agresores de violencia doméstica. Actualmente el proyecto colabora en la elaboración de diferentes programas en vigor en el estado de Berlín.

El trabajo en prevención también es relativamente nuevo en el proyecto BIG ya que no es hasta el año 2006 que se empieza a participar en las campañas de sensibilización dirigidas a la comunidad educativa y al público en general. BIG se ha centrado en la labor de intervención principalmente y una vez hechos los avances que aseguraran una estructura suficiente y un buen funcionamiento, ha comenzado a tratar las causas de la violencia, a través de la prevención.

Por último, la experiencia ha sido difundida tanto dentro como fuera de Alemania en numerosos foros ya que ha sido considerada como un proyecto modelo que ha inspirado multitud de iniciativas parecidas. Asimismo, esta experiencia ha sido incluida como buena práctica en un estudio sobre prevención de la violencia doméstica contra las mujeres, elaborado por la oficina del Programa de Formación WAVE en Viena y la iniciativa europea DAPHNE⁵⁷.

4.5. Evaluación y transferencia

El proyecto BIG ha sido evaluado a lo largo de estos años por las autoridades alemanas al menos en dos ocasiones. En primer lugar, el Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujeres y Juventud encargó a un equipo de la Universidad de Osnabrueck⁵⁸ la evaluación de diez proyectos de intervención contra la violencia doméstica durante el periodo 1998-2004. En la primera fase, hasta el año 2000, se llevó a cabo la evaluación del proyecto BIG. En la segunda fase, se realizó una evaluación comparativa sobre ocho proyectos de intervención en Alemania, tanto de ámbito local como estatal, incluido BIG. En la misma se utilizó un enfoque basado en los procesos más

57. B. Appelt y V. Kaselitz (2000). *Prevention of Domestic Violence against Women. European Survey, Good Practice Models. WAVE Training Programme*, Viena.

58. La profesora Barbara Kaveman, una de las responsables de la evaluación, ha sido entrevistada para este informe (ver apartado "Otras referencias"). Asimismo, existe un resumen del informe en inglés: C. Hagemann-White y B. Kaveman (2006). *Working Together to Combat Domestic Violence: Cooperation, Intervention, Research. Findings of the evaluation research assessing intervention projects against domestic violence (German acronym: WiBIG)*. Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujeres y Juventud.

que en resultados, adaptado a desarrollos dinámicos y permanentes, que pudiera devolver *feed-backs* útiles para las organizaciones.

La experiencia ha sido transferida en dos niveles, de manera interna en el país y en el ámbito internacional.

BIG nació con vocación de ser transferido desde el principio ya que el Ministerio Federal sólo financia estas acciones piloto durante un tiempo para que puedan ser replicadas posteriormente en otras partes de Alemania, ya con financiación regional. Por lo tanto, en los años posteriores a 1995 fueron surgiendo numerosos proyectos de diferente envergadura en los *landers* y las municipalidades, de tal forma que se constituyó una estructura nacional de proyectos de intervención que sigue realizando dos encuentros anuales. Posteriormente, esos proyectos han ido creciendo e innovando a partir del modelo inicial.

En el ámbito internacional, han tenido especial relevancia en la red de países de lengua germana de la zona, creándose a finales de los años noventa una red de trabajo entre Alemania, Austria y Suiza que se reúne de manera regular dos veces al año. Los resultados de este intercambio han sido muy productivos ya que, por ejemplo, Alemania se inspiró en el ejemplo austriaco para elaborar la ley de violencia y Suiza lo hizo posteriormente siguiendo el caso alemán.

Por último, BIG ha participado en varias iniciativas europeas en el marco del Programa Daphne, centrado en la prevención de la violencia ejercida contra la infancia, la adolescencia y las mujeres.

4.6. Partes implicadas y espacios de colaboración

La cooperación es una de las claves del éxito del proyecto BIG. Es especialmente destacable el hecho de que la primera y más importante alianza se estableciera entre la sociedad civil y las instituciones, lo que hizo posible la puesta en marcha del proyecto. Las organizaciones de mujeres encontraron un gran apoyo tanto en las autoridades regionales como nacionales, las cuales les abrieron el canal de comunicación con otros departamentos de la Administración para que participaran en la iniciativa. Según las entrevistadas, uno de los fenómenos más sorprendentes fue la facilidad con la que se implicaron las instituciones.

Además, el instrumento principal de trabajo dentro del proyecto, la Mesa Redonda, también ayudó a tejer redes tanto dentro de las propias instituciones como entre organismos diferentes. Las primeras personas que participaron en los grupos de trabajo fueron las y los responsables directos de aplicar las políticas, que conocían el trabajo en profundidad y podían hacer propuestas de mejora adecuadas a la realidad. Posteriormente, se invitaba a los representantes políticos para tomar las decisiones correspondientes. La voluntad política es fundamental pero siempre basándose en una propuesta real y proveniente de los profesionales implicados en la práctica, en la ejecución de las políticas.

El funcionamiento de la mesa se define sobre la base del consenso y el respeto mutuo entre las personas participantes. Cada institución u organización tiene un voto en la mesa y las decisiones no se toman por mayoría sino que hay que convencer a la audiencia de que ésta es la mejor propuesta. Es importante también el diferente peso que tienen los participantes en la mesa, ya que aunque predomina el consenso, cada organización se presenta con una fuerza diferente para negociar. Así, las instituciones al final eran las que controlaban la financiación de las acciones y tenían que asumir compromisos, por lo que su peso era mayor con respecto a otros miembros de la mesa. Las organizaciones feministas salieron fortalecidas de este ejercicio de intercambio y negociación durante años y su *expertise* comenzó a ser muy reconocido por las instituciones.

También hay que destacar las estructuras de cooperación establecidas entre los diferentes estados en los que se empezó a aplicar el modelo BIG. Hoy en día se siguen manteniendo los encuentros anuales entre las diferentes instituciones en el nivel federal para seguir evaluando y depurando el modelo de intervención.

4.7. Contexto de aplicación de la experiencia

Durante la década larga de vida de esta iniciativa, Alemania se ha dotado de políticas y mecanismos para promover la igualdad entre hombres y mujeres tanto en el nivel federal como en el estatal. Así, el Gobierno federal alemán puso en marcha en el año 2000 el Plan de Transversalización en las políticas públicas, implementado por el Grupo Interministerial de Transversalización de Género (IMA), cuyo objetivo es que todas las oficinas integren el enfoque

de género en sus actuaciones políticas, administrativas y normativas. En el año 2008, la estrategia se encuentra bastante avanzada en lo relativo a la integración en las rutinas de los ministerios y se está trabajando en la confección de presupuestos con enfoque de género y en la integración en el proceso legislativo. Dicha estrategia se vio reforzada por la publicación de la Ley de Igualdad de ámbito federal en el año 2001.

En el ámbito concreto de la violencia, el Estado alemán también ha hecho importantes esfuerzos con la promulgación de una Ley de Protección contra la Violencia Doméstica en 2002 y dos Planes de Acción. El primero, ya finalizado y que se desarrolló entre 1999-2006 tenía las siguientes líneas de trabajo:

1. Prevención mediante medidas individuales y proyectos.
2. Medidas legislativas de prevención.
3. Cooperación entre las instancias del Estado y sociedad civil.
4. Establecimiento de redes nacionales de servicios de ayuda.
5. Trabajo con agresores.
6. Cooperación internacional.
7. Formación de profesionales.

Actualmente, y basado en una evaluación de resultados del anterior, se encuentra en vigor el II Plan para la protección contra la violencia doméstica hacia las mujeres, iniciado en 2007.

Asimismo, el estado de Berlín cuenta con la mencionada Ley para la Protección contra la Violencia y con un Plan de Acción para el ámbito del *lander*. Por otro lado, al ser una experiencia que surge en parte de la Administración pública, cuenta con una amplia capacidad institucional ya que se ponen muchos recursos a disposición de la misma. Los organismos implicados son también de máximo nivel ya que desde el inicio del proyecto, tanto el Ministerio de Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud en el nivel federal como el departamento de Economía, Tecnología y Mujer del Senado de Berlín han participado activamente con la unidad de coordinación del proyecto. Además, han jugado un papel clave en la motivación e implicación de otras instituciones, como el Ministerio de Justicia, Interior, Asuntos Sociales, etc.

Uno de los aspectos clave de esta iniciativa es precisamente la capacidad institucional ya que para que las nuevas medidas tuvieran éxito era absolutamente

necesario que las personas participantes provinieran de instituciones relevantes en este ámbito y con voluntad, capacidad y recursos para producir cambios en su manera de tratar interna y externamente la violencia doméstica. También era fundamental que fueran capaces de establecer sinergias estables con otras instituciones que no estuvieran todavía en la iniciativa.

Como se ha mencionado anteriormente, uno de los elementos clave de la experiencia es que coinciden dos estrategias, una que, proveniente de las instituciones, va de arriba hacia abajo; y otra, que surge de las organizaciones de mujeres y que va de abajo hacia arriba.

En cuanto a los factores económico-financieros, hay que tener en cuenta que esta experiencia se inicia en pleno proceso de reunificación de Alemania, a mitad de los años noventa, cuando se estaba produciendo un gran esfuerzo desde las instituciones para acercar las dos partes del país. Aun así, se destinaron bastantes fondos tanto en el nivel federal como en el local a un programa social como éste que podría haber sido considerado como un tema secundario en un momento de gran gasto público en todos los sectores.

La efervescencia de la sociedad civil, y especialmente de las organizaciones de mujeres feministas en la década de los noventa en Alemania hizo posible que se diera una experiencia de este tipo. El compromiso, la trayectoria y la experiencia que tenían estas asociaciones en el tratamiento y apoyo a las mujeres víctimas de la violencia doméstica hicieron que las líneas de trabajo estuvieran realmente adaptadas a la realidad y respondieran a las necesidades de las mujeres.

4.8. Lecciones aprendidas de la experiencia

4.8.1. Factores de éxito

La voluntad política es uno de los factores principales para el éxito de esta experiencia. Las personas que están trabajando en primera línea necesitan que haya responsables de alto nivel que quieran cambiar la forma de trabajar en las instituciones. Por ejemplo, los y las policías tienen que cambiar la manera de actuar y pueden hacerlo individualmente pero si no hay reformas en los procedimientos de la institución, esos cambios no son sostenibles.

La independencia. Es importante también que esta voluntad permanezca a pesar de los cambios de gobierno, y por eso la organización de mujeres

feministas que lidera el proyecto no se muestra afecta a ninguna línea política concreta ni tampoco está radicada orgánicamente en ningún ministerio como ocurre en otros estados alemanes. El objetivo final de lucha contra la violencia debe estar por encima de los posicionamientos políticos para así poder asegurar la sostenibilidad del proyecto. Para ello, mantenerse independiente es fundamental.

El otro elemento clave es la interacción entre dos estrategias de acción simultáneas, la proveniente desde la sociedad civil, y más concretamente de las organizaciones feministas hacia las instituciones (abajo-arriba) y la que surge desde los responsables de las políticas y las toma de decisiones e invita al movimiento social a trabajar conjuntamente (arriba-abajo). Normalmente no se produce esta coincidencia en tiempo e intereses pero qué duda cabe que si se da, se produce un proceso de aprendizaje mutuo en todas las organizaciones implicadas que hace que la experiencia tenga más posibilidades de éxito.

La metodología de trabajo en los espacios de debate de este proceso de aprendizaje también es primordial ya que es necesario crear una atmósfera en la que todo el mundo se sienta respetado y valorado en su papel. La implicación de las personas participantes tiene que ser activa para que sean tenidos en cuenta todos los puntos de vista sobre las intervenciones en violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico.

El hecho de que el proyecto fuera impulsado y coordinado por una organización feminista asegura también parte del éxito. En el caso de Alemania, las organizaciones de mujeres feministas llevaban muchos años de trabajo en violencia doméstica y eran las que conocían la realidad más de cerca. Estas organizaciones son las que deben estar en el centro del proceso para poder poner su *expertise* al servicio del objetivo final.

La existencia de recursos suficientes de diverso tipo es esencial. Por un lado, tiene que estar prevista la dotación de recursos humanos suficientes y con preparación para llevar a cabo toda esta ingente tarea de coordinación y producción durante un periodo prolongado. En segundo lugar, se necesita contar con suficiente tiempo. Una iniciativa así supone muchos años de discusión continuada y es necesario dejar que las personas y las instituciones vayan evolucionando y apropiándose de las nuevas formas de trabajo. También

es primordial contar con una buena financiación, ya que, por ejemplo, se necesita un buen sistema de ayuda para las víctimas. No se pueden hacer campañas de sensibilización sin tener recursos suficientes para las mujeres que ofrezcan un servicio de calidad.

Por último, la evolución de la mentalidad de la sociedad también ha jugado un gran papel en el éxito de la experiencia. Según manifiestan las entrevistadas, ha sido un proceso lento pero la sociedad ha terminado cambiando su opinión sobre los efectos de la violencia sobre mujeres y niños/as, y esto ha sido debido al trabajo durante años de las mujeres de las organizaciones.

4.8.2. Dificultades encontradas

BIG es una experiencia de larga trayectoria y con mucha riqueza de actores y resultados, lo que explica que se hayan dado situaciones complicadas en el transcurso de la misma e incluso se hayan producido efectos indeseados. Hay que establecer una diferencia entre las dificultades que han afectado al propio funcionamiento del proyecto y las imperfecciones de algunos de sus resultados.

En el primer punto, según las entrevistadas, uno de los aspectos más difíciles fue conseguir poner de acuerdo a los socios del proyecto. En general, la colaboración desde el principio no fue muy fácil entre las instituciones y las ONG porque las visiones de unos y otras eran diferentes. Hubo que invertir un tiempo considerable para que esto se produjera, pero al final dio resultados y se pudo seguir avanzando. Sin embargo, hubo dos casos que fueron especialmente complicados.

Por un lado, las asociaciones de mujeres que se encargan de los refugios y centros de asesoramiento y que dependen de los fondos públicos mostraban una gran competitividad entre ellas. Un momento especialmente difícil fue la creación de la línea única Hotline para todo Berlín ya que se cancelaban otros servicios de asesoramiento telefónico existentes en varias organizaciones. Tras arduas negociaciones, se llegó al acuerdo de que el servicio de la línea se distribuiría de manera lo más equilibrada posible entre las diferentes asociaciones para que la financiación se repartiera de una manera justa. Llegar a este punto de consenso fue un gran éxito de las responsables del proyecto.

Otro punto de desencuentro se produjo entre las instituciones que trabajan en igualdad y las que se dedican a la infancia y juventud en los diferentes

niveles de la Administración. Convencer a los representantes de servicios de juventud, juzgados de familia y agencias de protección de menores para que se convirtieran en socios y cooperaran fue una de las tareas más difíciles que se presentaron a la hora de organizar las alianzas de cooperación.

Tradicionalmente existe una desconfianza entre ambos tipos de instituciones porque los planteamientos de partida son diferentes. El trabajo que implica el apoyo a mujeres en casos de violencia doméstica se centra en las mujeres como las víctimas y define la violencia en el marco de las relaciones de género, en el que la violencia es ejercida por los hombres y por cuyos actos, los niños/as y jóvenes padecen un gran sufrimiento. Por el contrario, el trabajo en protección de la infancia y la juventud parte de que éstos son las auténticas víctimas de la violencia, que es definida en el marco de las relaciones intergeneracionales, y en las que los adultos ejercen la violencia y las mujeres son consideradas como potenciales agresoras.

El proyecto se propuso superar esta aparente distancia teórica y propició la creación de espacios en los que se expusiera cómo las niñas y los niños se ven afectados por la violencia ejercida hacia sus madres, y en ocasiones, también por ellas. Finalmente, se consiguió que hubiera un entendimiento mutuo y que se establecieran formas de actuación conjunta que permanecen hasta hoy día.

En segundo lugar y en cuanto a alguno de los resultados, la Ley Federal contra la Violencia no ha sido implementada tal y como esperaban las organizaciones que hicieron el borrador de propuestas en el proyecto BIG, aunque ellas consideran que el hecho realmente importante es poder contar con una ley.

Todavía existe un gran problema con la instrucción de los casos según el Código Penal. De los 15.000 casos de violencia doméstica que se denuncian en Berlín cada año, sólo un 25 por ciento llegan a juicio y un porcentaje mucho menor termina en algún tipo de sanción. Ni la ley ni los jueces tienen suficientes recursos ni sensibilidad para valorar una situación que quizás lleve produciéndose años, aunque la mujer nunca se haya atrevido a denunciarla hasta ese momento. Cuando se produce esa primera denuncia, los agresores sólo pagan una multa y quedan libres. Se necesita una segunda denuncia por parte de la mujer para que el proceso siga adelante y ellas no suelen realizarla.

Las soluciones pasan por varias posibilidades: por un lado, que la Policía trabaje más en profundidad para tener testimonios y pruebas que acrediten una situación de años de maltrato en un juicio. Por otro, que los jueces mejoren su formación en violencia doméstica para que puedan detectar mejor estas situaciones. Son pocos los jueces y las juezas que acceden a reciclarse sobre violencia doméstica y al ser independientes, no pueden ser obligados a hacerlo.

4.8.3. Elementos del contexto necesarios para que la experiencia resulte transferible

La existencia de unas instituciones con capacidad suficiente como para implicar a diferentes actores en la iniciativa y llevarles al consenso, por un lado, y la estabilidad del país, por otro, hacen que las políticas puedan tener continuidad en el tiempo sea cuál sea el Gobierno de turno.

Es fundamental que haya accesibilidad para la ciudadanía, especialmente las mujeres, a la justicia, de manera gratuita y con la necesaria protección cuando deciden iniciar el camino legal (denuncia). Es necesaria la existencia de una ley que establezca las responsabilidades y papeles de las diferentes instituciones involucradas, y la garantía de que la ley se va a cumplir, o que no hay impunidad hacia los agresores o los funcionarios que no la cumplen.

La presencia de una sociedad civil activa y comprometida que tenga capacidad para trabajar con instituciones y de crear buenas relaciones entre las organizaciones también es fundamental.

Por último, es imprescindible un grado mínimo de sensibilización de la sociedad sobre la violencia contra las mujeres como un tema político, que afecta a las posibilidades de desarrollo de una gran parte de la población del país. En algunos países del Sur, no se considera un problema social ni existe la voluntad política necesaria para que llegue a ser un tema incluido en la agenda política del país.

4.8.4. Otras lecciones generales

Es esencial que existan instituciones que puedan generar confianza suficiente como para que las organizaciones y las víctimas perciban que la situación va a cambiar realmente. El caso de la policía alemana es paradigmático ya que ha pasado de ser una institución de prácticas obsoletas a la que las mujeres rehuían a una institución de protección y seguridad de referencia en los casos de violencia doméstica.

4.9. Para más información

4.9.1. Referencias documentales y bibliográficas

- APPELT, B. y KASELITZ, V. (2000). *Prevention of Domestic Violence against Women. European Survey, Good Practice Models. WAVE Training Programme*. Viena.
- BIG (2007). *Domestic Violence Intervention Centre*. Berlín (folleto de información sobre el proyecto).
- BIG (2007). *Domestic Violence Intervention Centre*. Berlín (folleto informativo en inglés).
- BIG (2008). *Sus derechos contra la violencia doméstica. Posibilidades de protección policial, jurídico-penal y jurídico-civil*. Berlín (folleto informativo en español).
- BIG HOTLINE. *AYUDA EN LOS CASOS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER*. Berlín (folleto informativo en español).
- CAHRV (2007). *Evaluating agencies and good practice on domestic violence, rape and sexual assault. Major findings*. [http://www.cahrvi.uni-osnabrueck.de/reddot/CAHRV_findings_on_good_practice\(1\).pdf](http://www.cahrvi.uni-osnabrueck.de/reddot/CAHRV_findings_on_good_practice(1).pdf).
- HAGEMAN-WHITE, Carol y BOHN, Sabine (2007). *Protecting women against violence Analytical study on the effective implementation of Recommendation Rec(2002)5 on the protection of women against violence in Council of Europe member States*. Consejo de Europa.
- HAGEMANN-WHITE, Carol y KAVEMAN, Barbara (2006). *Working Together to Combat Domestic Violence: Cooperation, Intervention, Research. Findings of the evaluation research assessing intervention projects against domestic violence (German acronym: WiBIG)*. Ministerio Federal de la Familia, Tercera Edad, Mujeres y Juventud.
- LEGISLATION IN THE MEMBER STATES OF THE COUNCIL OF EUROPE IN THE FIELD OF VIOLENCE AGAINST WOMEN (2006). Dirección de Derechos Humanos. Consejo de Europa.
- MINISTERIO FEDERAL DE FAMILIA, TERCERA EDAD, MUJERES Y JUVENTUD (1999). Plan de Acción para combatir la violencia de género (resumen en inglés).
- MUELLER, Ursula; SCHOROETTLE, Monika y GLAMMEIER, Sandra (2004). *Health, Well-Being and Personal Safety of Women in Germany. A Representative Study of Violence against Women in Germany*. Federal Ministry of Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (resumen en inglés).

4.9.2. Referencias institucionales y personales

Patricia Schneider, directora ejecutiva del Proyecto BIG. Berliner Interventionszentrale. Sarrazinstrase 11-15, 12159 Berlín.

E-mail: schneider@big-interventionszentrale.de

Malin Schmidt-Hijazi, responsable de Programas. Departamento de Economía, Tecnología y Mujer. Senado de Berlín. Martin-Luther-Str. 105, 10825 Berlín.

E-mail: malin.schmidt-hijazi@senwtf.verwalt-berlin.de

Dr. Barbara Kavemann, investigadora social. Universidad de Osnabrueck. SoFFL.F Berlin Sozialwissenschaftliches FrauenForschungsInstitut Freiburg Kottbusser Damm 79. 10967 Berlín.

E-mail: wibig.berlin@web.de

Dr. Carol Hageman-White, profesora Universidad de Osnabrueck y directora del proyecto CAR. E-mail: carol.cahrv@uos

Relación de personas entrevistadas para la elaboración de este informe: Patricia Schneider, Barbara Kavemann y Malin Schmidt-Hijazi.

4.9.3. Otras referencias

Dirección de Derechos Humanos. Consejo de Europa. 2006. Legislación en los Estados miembros Proyecto Coordination action on human rights violations. Universidad de Osnabrueck: <http://www.cahrv.uni-osnabrueck.de/> Domestic Abuse Intervention Project (DAIP): <http://www.duluth-model.org/>

5. Proyecto de Desarrollo Integral de la Mujer de Cotacachi (Ecuador)

5.1. Resumen

El Proyecto de Desarrollo Integral de la Mujer de Cotacachi establece un servicio permanente de asesoría jurídica y psicológica y acompañamiento a las mujeres de las zonas urbana, andina y de Intag en las que se divide el Cantón de Cotacachi, provincia de Imbabura, Ecuador, a partir de la creación e institucionalización del Centro de Desarrollo y Atención Integral a la Mujer de Cotacachi.

El proyecto consta de tres componentes o líneas de acción prioritarias:

- Violencia intrafamiliar, que se desarrolla principalmente a través del Centro de Atención Integral a la Mujer y la Red de Violencia Intrafamiliar.

- Salud, que se lleva a cabo a través del trabajo con los Comités de Usuarías de la Ley de Maternidad Gratuita y de Ayuda a la Infancia.
- Educación, que se ejecuta mediante los Comités de Vigilancia de la Ley de Erradicación de los Delitos Sexuales al Interior del Espacio Educativo y a través de capacitaciones sobre Derechos Sexuales y Reproductivos en los centros de enseñanza diversificada del Cantón Cotacachi.

Se trabaja respetando tres principios básicos: no aconsejar, no criticar y no juzgar y sí orientar: la única que puede decidir como dueña de su vida es la usuaria, y nunca el personal del centro. Estos tres principios están íntimamente relacionados con los tres principios Kichwas que inspiran el quehacer de la Administración municipal:

- *Ama Killa*: no ser ociosos ni ociosas (que se concreta en las diversas formas de participación ciudadana puestas en práctica en el Cantón).
- *Ama Llulla*: no mentir (que se concreta en el proceso de planificación participativa y rendición pública de cuentas).
- *Ama Shua*: no robar (que se concreta en el presupuesto participativo).

Asimismo en el Proyecto de Desarrollo Integral se trabaja en función de los siguientes enfoques: de derechos humanos, interculturalidad, laicidad, integralidad, y de trabajo interdisciplinario y en red.

Con esta iniciativa la Unidad para el Desarrollo de la Mujer y la Familia de la Municipalidad de Cotacachi y las Coordinadoras de Mujeres Urbanas, Andinas y de Intag, pretenden impulsar la generación en la Administración pública municipal de políticas públicas permanentes de atención y protección a las mujeres, con la participación de la sociedad civil.

Tal y como se recoge en el reglamento de funcionamiento de la Unidad para el Desarrollo de la Mujer y la Familia del Municipio de Cotacachi, corresponde a esta unidad hacer el seguimiento y evaluar la ejecución del Proyecto de Desarrollo Integral de la Mujer de Cotacachi además de:

- Garantizar que el diseño, promoción y ejecución de las políticas públicas que desarrolle el Gobierno local tengan enfoque de género, haciendo efectivo así el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres durante todo el ciclo de su vida.

- Generar las condiciones políticas, administrativas y financieras al interior del Gobierno local, para la ejecución de la Agenda de las Mujeres de Cotacachi.
- Constituir la vocería técnica de las demandas de las mujeres del Cantón al interior del Gobierno local de Cotacachi.

5.2. Situación de partida

El Cantón Cotacachi, situado en la provincia ecuatoriana de Imbabura, se caracteriza por un importante proceso de democracia local participativa que comenzó en 1996. Este modelo de gestión tiene entre sus prioridades la revalorización cultural.

El triunfo electoral de Auki Tituaña Males el 19 de mayo de 1996 constituyó un hecho histórico para el Cantón Cotacachi, ya que pasó a ser el primer indígena en ostentar el cargo de alcalde. Una vez elegido, puso en marcha un programa de trabajo sustentado en los tres principios básicos practicados por el pueblo kichwa: Ama Killa (no ser ociosos ni ociosas), Ama Llulla (no mentir) y Ama Shua (no robar). Para cumplir este propósito se requería poner en funcionamiento una forma de gestión diferente a la tradicional, que no fuera excluyente, paternalista, clientelar ni centralista; es decir, un modelo de gobierno local similar al de otros cantones ecuatorianos como Bolívar y Guamote, que reconociera el valor de la participación ciudadana, su realidad multiétnica y que tuviese un carácter integrador para impulsar el desarrollo de todas las zonas y sectores del Cantón.

El modelo de gobernabilidad propuesto por la nueva alcaldía fue la democracia participativa que se sometió a consideración de la sociedad civil cota-cacheña a través de diferentes instancias de participación y concertación ciudadana, con el apoyo de los empleados municipales, de la Unión de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Cantón Cotacachi (UNORCAC) y de la ciudadanía comprometida con el cambio.

Desde entonces, se pone en marcha un proceso participativo para involucrar a la población en la toma de decisiones sobre el destino del Cantón y se convoca a la Primera Asamblea de Unidad Cantonal⁵⁹ en la que participaron

59. La Asamblea de Unidad Cantonal se convierte en el máximo espacio de expresión y participación ciudadana en el Cantón Cotacachi.

activamente una amplia gama de organizaciones indígenas, campesinas, de mujeres, gremios artesanales e instituciones públicas y privadas.

La población cotacacheña está constituida por un 50 por ciento de indígenas kichwas, un 45 por ciento de personas mestizas y un 5 por ciento de afrodescendientes. Esta diversidad motivó que el proceso de democracia participativa se llevase a cabo con un enfoque intercultural y basándose en las prácticas culturales de los pueblos indígenas (integralidad, complementariedad, armonía, perdón, reconciliación, restitución-restauración, equidad y solidaridad-reciprocidad).

Como ha señalado Alicia Granda⁶⁰, el trabajo y la participación de las mujeres han sido fundamentales en el proceso de construcción de gobernabilidad territorial en Cotacachi, y se ha expresado en metas orientadas a la promoción de la salud, la mejora de la educación y el combate al analfabetismo, la configuración de nuevos servicios colectivos como el mercado, el combate a la violencia intrafamiliar y sexual, el sostenimiento de proyectos productivos agro-ecológicos, agro-artesanales y de turismo comunitario, el manejo de alternativas de crédito y comercialización, y una participación relevante en las luchas ambientales y de defensa de los recursos naturales, la biodiversidad y los ecosistemas, que ha incidido en la declaración de Cotacachi como “Cantón ecológico” y en la aprobación de ordenanzas ambientalistas (Granda, 1999).

Según el actual Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi, la Asamblea de Unidad Cantonal “es un espacio de expresión ciudadana para fraternizar, concertar y planificar participativamente el futuro del Cantón, cuyas decisiones se basan en los principios de respeto, solidaridad y tolerancia a la diversidad pluricultural existente. Es un modelo de gestión sustentado en la participación activa y comprometida de todos/as los/as actores/as y sectores socioeconómicos tanto en las tareas de carácter consultivo como en las decisiones claves para el Cantón”⁶¹.

La estructura organizativa de la Asamblea de Unidad Cantonal está conformada por la Asamblea General, el Consejo de Desarrollo y Gestión (CDG), el

60. Alicia Granda, *Comunidades Creativas, Proyectos alternativos de las Organizaciones de Cotacachi*, CEDHU, junio de 2005.

61. Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi, tercera edición, 2002, p. 56.

Consejo Asesor, el Equipo Técnico y los comités intersectoriales de Salud, Educación, Turismo, Gestión Ambiental y Manejo de Recursos Naturales, y Producción y por las coordinadoras de Mujeres, Niños, Niñas y Jóvenes de las tres zonas del Cantón⁶².

El Proyecto de Desarrollo Integral de la Mujer del Cantón Cotacachi es consecuencia de una resolución adoptada en la Séptima Asamblea de Unidad Cantonal (celebrada en 2002) y responde al Sistema Descentralizado de Salud y a los proyectos y programas del Plan Cantonal de Salud.

Como se mencionó al comienzo de este informe, el proyecto consta de tres componentes o líneas de acción prioritarias:

- Violencia intrafamiliar, que se desarrolla principalmente a través del Centro de Atención Integral a la Mujer y la Red de Violencia Intrafamiliar.
- Salud, que se lleva a cabo a través del trabajo con los Comités de Usuarías de la Ley de Maternidad Gratuita y de Ayuda a la Infancia.
- Educación, que se ejecuta mediante los Comités de Vigilancia de la Ley de Erradicación de los Delitos Sexuales al interior del Espacio Educativo y a través de capacitaciones sobre Derechos Sexuales y Reproductivos en los centros de enseñanza diversificada del Cantón Cotacachi.

Uno de los pilares del Proyecto de Desarrollo Integral es el Centro de Atención a la Mujer, creado por la Coordinadora de Mujeres Urbanas de Cotacachi con el apoyo de una ONG nacional en 2004. En el año 2007 las organizaciones de mujeres proponen al municipio la institucionalización del centro, con el sostén de las concejalas, de la Federación de Barrios, del Comité de Educación y del Comité de Salud. Tras su institucionalización el centro pasa a gestionar uno de los tres ejes de acción del Proyecto de Desarrollo Integral (el de violencia intrafamiliar)⁶³. Como consecuencia, el centro se integra en

62. El Cantón Cotacachi se organiza en tres zonas específicas diferenciadas por sus características geográficas, culturales y sociales: la zona urbana, la zona andina y la zona subtropical de Intag y Manduriacos.

63. Tal y como se recoge en el Art. 10 de la Ordenanza que establece las políticas tendientes a prevenir, atender y erradicar la violencia intrafamiliar y de género en el Cantón Santa Ana de Cotacachi: Para el cumplimiento de esta Ordenanza, el Gobierno local del municipio de Cotacachi asignará dentro del presupuesto participativo municipal la partida correspondiente para la sostenibilidad del Centro de Atención a la mujer del Cantón Cotacachi y demás políticas públicas encaminadas a erradicar la violencia intrafamiliar.

el Sistema Descentralizado de Salud ya que la violencia intrafamiliar es considerada en el Cantón un problema de salud pública⁶⁴.

5.3. Objetivos y resultados alcanzados

El Proyecto de Desarrollo Integral de la Mujer de Cotacachi pretende:

- Generar cambios de actitud para lograr en el Cantón una cultura de paz y no violencia así como eliminar todos los estereotipos de género que perpetúan comportamientos de discriminación, servilismo, esclavitud u opresión.
- Fortalecer la Red de Violencia Intrafamiliar (Red VIF).
- Contribuir al conocimiento y sensibilización en materia de derechos sexuales y reproductivos especialmente entre jóvenes y adolescentes.
- Fortalecer los Comités de Usuarias de la Ley de Maternidad Gratuita para que, además de velar por el cumplimiento de la ley, sean puntos de referencia a los que puedan acudir las mujeres en casos de violencia de forma que colaboren para hacer efectivo el acceso a la justicia especialmente en los casos de mujeres que viven en comunidades remotas en las que la población tiene grandes dificultades para desplazarse.

Como se mencionó en un apartado anterior, la supervisión, seguimiento y evaluación de la ejecución del proyecto corresponde a la Unidad para el Desarrollo de la Mujer y la Familia del municipio, responsable además de:

- Diseñar e implementar mecanismos y herramientas de género para la transversalización del enfoque de género en el Gobierno local.
- Elaborar la planificación operativa anual del Departamento de Género, teniendo como base la Agenda de las Mujeres de Cotacachi, para que sea presentado e incluido en el presupuesto participativo anual del Gobierno local y la Asamblea de Unidad Cantonal.
- Diseñar las estrategias para la vinculación del Gobierno local a los programas nacionales, regionales y locales que estén relacionados con la

64. En el Preámbulo de la Ordenanza que establece las políticas tendientes a prevenir, atender y erradicar la violencia intrafamiliar y de género en el Cantón Santa Ana de Cotacachi se recoge que una vez que el Ministerio de Salud Pública en Acuerdo Ministerial, reconoce la violencia intrafamiliar como problema de Salud Pública en el Ecuador, el municipio de Santa Ana de Cotacachi asume a través del Plan de Desarrollo Cantonal, del Plan Cantonal de Salud y del Sistema Descentralizado de Salud, incorporar los temas de violencia intrafamiliar y de género en las políticas públicas municipales.

mejora de las condiciones de vida de las mujeres y que potencien los derechos humanos de las mujeres a lo largo de todo su ciclo de vida.

- Diseñar mecanismos y herramientas para vincular al Movimiento de Mujeres de Cotacachi en los procesos de planificación, presupuestación y evaluación de la gestión del Gobierno local, garantizando una real participación ciudadana de las mujeres.
- Vigilar y asegurar que el presupuesto designado para el cumplimiento del Plan Operativo Anual de la Comisión sea cumplido en su totalidad y que éste se financie con el presupuesto de inversión del Gobierno local y otros.

El Gobierno local del municipio de Cotacachi y la Asamblea de Unidad Cantonal, a través del Centro de Atención Integral de la Mujer del Cantón de Cotacachi, ejecutará las políticas encaminadas a la prevención, atención y erradicación de la violencia intrafamiliar y de la violencia de género para mejorar la calidad de vida de los y las ciudadanas cotacacheñas⁶⁵.

Con la creación y posterior institucionalización del Centro de Desarrollo y Atención Integral a la Mujer de Cotacachi se pretende, en primer lugar, generar una cultura de desarrollo integral de la mujer del Cantón Cotacachi, impulsando procesos de cambios sustanciales en el estilo de vida, proyectando las capacidades de las mujeres, a través de orientación, acompañamiento, prevención e implementación de un servicio de atención para las mujeres víctimas de maltrato y violencia intrafamiliar.

Asimismo, otros de sus objetivos son brindar asesoramiento legal y tratamiento psicológico a las mujeres sobrevivientes de maltrato y violencia intrafamiliar, capacitar en diferentes ejes temáticos sobre desarrollo social y productivo e impulsar un programa de educación y prevención dirigido a la sociedad cotacacheña, sobre los efectos sociales negativos que provoca el maltrato familiar.

En cuanto a los resultados alcanzados, hasta el momento se ha logrado incluir el enfoque de género en el Plan Cantonal de Salud actualizado, en el Plan Estratégico de Medio Ambiente (gracias al apoyo del Consejo Nacional de las Mujeres, que es la institucionalidad de género en Ecuador) y la inclusión del enfoque de género en las cartillas del Programa de post-alfabetización.

65. Artículo 7 de la Ordenanza que establece las políticas tendientes a prevenir, atender y erradicar la violencia intrafamiliar y de género en el Cantón de Santa Ana de Cotacachi.

La inclusión fue resultado, en gran parte, de la alianza estratégica que se estableció entre la Coordinadora de Mujeres Urbanas de Cotacachi y el Consejo Nacional de las Mujeres a través, en un primer momento, de un proyecto para combatir la violencia en Cotacachi.

En el caso del Programa de post-alfabetización, el CONAMU, se interesó en financiar el material didáctico a cambio de que se suscribiese un compromiso institucional con el municipio para que el Consejo Nacional de las Mujeres se encargase de introducir el enfoque de género en las cartillas, de elaborar módulos en los que se integrasen como parte del *pensum* (currículum) saberes estratégicos para las mujeres y otros módulos en los que se promoviese la corresponsabilidad masculina en el trabajo reproductivo y, llevar a cabo diversas capacitaciones en materia de género para el personal docente y los y las facilitadoras.

Asimismo, se ha conseguido brindar asesoramiento legal y psicológico (tratamiento y acompañamiento) a las mujeres diversas (afrodescendientes, indígenas y mestizas) del Cantón Cotacachi, que atraviesan situaciones de violencia y maltrato en sus hogares, especialmente a las mujeres de escasos recursos así como a aquellas que necesitan atención inmediata.

Se ha constituido la Red contra la Violencia Intrafamiliar (Red VIF) que aglutina a numerosos y diversos actores tanto de la Administración pública como de la sociedad civil organizada. Esta red opera como un sistema de referencia y contrarreferencia que contribuye a acortar la ruta crítica de la violencia y a evitar la victimización secundaria de las personas que han sido víctima de violencia intrafamiliar y se deciden a denunciar el hecho.

El sistema de referencia y contrarreferencia de pacientes es un procedimiento cuyo origen se encuentra en el ámbito de la prestación de servicios de salud. Es de mucha importancia, porque permite el desplazamiento “justificado” de la usuaria hacia establecimientos con mejor o mayor capacidad de respuesta a sus necesidades.

Por *referencia* se entiende la derivación del paciente entre un establecimiento de menor capacidad resolutoria hacia otro de mayor, menor o igual complejidad en la asistencia, complementación diagnóstica o terapéutica debido a que los recursos propios y disponibles de primera atención no permiten

dar repuesta a las necesidades de la usuaria, en especial cuando éstas requieren la intervención de personal especializado y tecnología avanzada; y como *contrarreferencia*, la derivación de la usuaria en sentido inverso, en el cual se reenvía al establecimiento que refiere la información sobre los servicios prestados y las respuestas e indicaciones a las solicitudes de apoyo asistencial.

Su objetivo es articular los establecimientos de prestación de servicios públicos según niveles de atención y grados de complejidad, ofreciéndose a la usuaria los servicios de atención en un nivel de recursos y tecnologías adecuada a sus necesidades, aplicando criterios de oportunidad, eficiencia y eficacia, para que de esta forma “al nivel adecuado llegue el paciente adecuado”.

Toda referencia incluye el intercambio de información, el apoyo técnico-administrativo y la supervisión y análisis periódico de la dinámica y funcionamiento de la red asistencial y demostrar, así, la capacidad conjunta o compartida de los establecimientos de satisfacer la demanda de atención a la población, para evitar sobresaturación o infrautilización de los establecimientos y servicios que se ofertan y la doble victimización de las mujeres agredidas.

Además de lo expuesto anteriormente, se han llevado a cabo procesos de sensibilización, capacitación y educación en materia de derechos sexuales y reproductivos y de violencia en los diversos colegios y escuelas del Cantón, así como entre los miembros de la Red contra la Violencia Intrafamiliar, con un enfoque intercultural y de derechos humanos.

En relación a los Comités de Usuaras de la Ley de Maternidad Gratuita, se ha conseguido que la ley se cumpla de forma efectiva en todo el Cantón y en los últimos dos años no se ha registrado mortalidad materna alguna en el Cantón. Estos comités también trabajan a través de un sistema de referencia y contrarreferencia. Asimismo, se han capacitado a las parteras del Cantón para que sean más conscientes de qué complicaciones del parto o del embarazo no pueden asistir ellas mismas de forma que ante tales casos remitan a las pacientes al hospital cantonal y se han elaborado unas fichas gráficas que sirven para detectar las complicaciones del parto mediante dibujos de fácil comprensión por cualquier mujer, independientemente de cuál sea su cultura o de si sabe o no leer en lengua castellana.

Efecto positivo no previsto es que se ha producido un fortalecimiento organizativo del movimiento de mujeres cotacacheñas, ahora mucho más articulado y en constante diálogo en el contexto de las asambleas cantonales y zonales.

Asimismo, se han fortalecido los Comités de Usuarías que son las estructuras de control y gestión ciudadana de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia.

5.3.1. Recursos invertidos y eficiencia

No resulta posible contabilizar el monto total del presupuesto asignado hasta el momento al proyecto porque la financiación se ha llevado a cabo de forma dispersa a través de numerosos proyectos pequeños, de ámbito comunitario en muchos de los casos, y que han venido a reforzar el Proyecto de Desarrollo Integral. Además de esto existe una gran multiplicidad de entidades financiadoras y no existe un órgano cantonal que tenga entre sus funciones la labor de sistematizar y llevar a cabo una contabilidad unificada de todas esas donaciones.

Desde el año 2004, año de creación del Centro de Atención, se asignan rubros del presupuesto participativo al proyecto, ya que tiene la consideración de prioridad cantonal. En el último presupuesto del año 2007, el rubro asignado han sido 15.000 dólares pero este monto sólo alcanza para cubrir los salarios de las personas que trabajan en el Centro de Atención.

Los recursos invertidos no son suficientes para cubrir las necesidades de capacitación de la Red VIF ni a otros procesos de formación, razón por la cual se ha empezado a apostar por proyectos productivos a través de los cuales se pueda acceder a más fondos.

Las coordinadoras de mujeres del Cantón, según la opinión de las personas entrevistadas, consideran que a pesar de que los recursos invertidos han sido pocos, sí han servido para cambiar las condiciones de vida de las mujeres cotacacheñas.

5.3.2. Repercusiones en términos de cohesión social

El importante proceso de participación ciudadana impulsado por el Gobierno municipal autónomo de Cotacachi desde 1996, mediante un modelo de desarrollo local y democracia participativa, incluyente y transparente, busca

hacer efectivo el ejercicio de los derechos fundamentales de la población multiétnica y plurinacional de Cotacachi, lo que constituye uno de los pilares de la cohesión social.

El compromiso político, el fortalecimiento de la participación social, el empoderamiento de grupos e individuos y la intersectorialidad de las acciones, resaltando la multiculturalidad y la búsqueda de la equidad, así como el acceso universal a la salud y a la justicia, han favorecido la cohesión social en el Cantón.

Gracias a que el Proyecto de Desarrollo Integral de la Mujer de Cotacachi se aplica con los enfoques intercultural, de equidad de género, de derechos humanos, laico, y de integralidad, se ha conseguido que las mujeres del Cantón accedan a los servicios de salud y justicia en condiciones de igualdad, con independencia de su nacionalidad, de su lengua, de su nivel socioeconómico y de su edad.

5.4. Génesis y evolución de la experiencia. Actividades

La aprobación del Proyecto de Desarrollo Integral de la Mujer de Cotacachi, tiene como precedente la celebración de la Primera Asamblea Cantonal de Mujeres de Cotacachi en el año 2001. Después de la celebración de esta asamblea se realizaron la Primera, Segunda y Tercera Asambleas Zonales de Mujeres Urbanas y fue la Coordinadora de Mujeres Urbanas la principal organización promotora de la elaboración del proyecto, cuya propuesta se presentó en la Séptima Asamblea de Unidad Cantonal (celebrada en el año 2002) una de cuyas resoluciones recoge la aprobación del proyecto.

En el propio proyecto se recoge la consideración de la violencia y todas sus manifestaciones como un problema de salud pública, y asimismo consta a partir de ese momento en los programas y proyectos del Consejo Cantonal Intersectorial de Salud.

En los procesos de discusión, aprobación y ejecución intervinieron, además de la Municipalidad y la Asamblea de Unidad Cantonal, multitud de organizaciones y personas físicas ya que estos procesos se llevaron a cabo a través de los mecanismos en los que se articula el modelo de democracia local participativa de Cotacachi.

El Proyecto de Desarrollo Integral de la Mujer de Cotacachi es un proyecto de ámbito cantonal y, como se señaló anteriormente, tiene tres ejes fundamentales: violencia intrafamiliar, educación y salud. Desde la aprobación del proyecto en septiembre de 2002, se empezaron a desarrollar y ejecutar cada uno de estos tres componentes.

Violencia intrafamiliar

En el caso del componente referente al combate contra la violencia intrafamiliar, se creó el Centro de Atención Integral a la Mujer de Cotacachi, cuyo liderazgo correspondió a la Coordinadora de Mujeres Urbanas del Cantón.

Para su puesta en funcionamiento, se constituyó un equipo multiétnico e intercultural compuesto por una coordinadora, una abogada, una psicóloga y dos promotoras de salud. Las promotoras de salud, que son bilingües y conocen el medio y que sobre todo son reconocidas y respetadas en las comunidades que integran el Cantón Cotacachi, fueron formadas en facilitación comunitaria para encargarse del acogimiento, orientación y acompañamiento.

Se comenzó a trabajar proporcionando asistencia legal y psicológica a sobrevivientes de violencia intrafamiliar y realizando campañas de promoción y prevención de la violencia en varios sectores de las tres zonas del Cantón, tales como las jornadas anuales “Ante la violencia podemos cambiar”. Dichas jornadas que están enmarcadas en los 16 días de activismo contra la violencia del movimiento de mujeres a nivel mundial, se inician el 25 de noviembre, Día de la No Violencia contra la Mujer y terminan el 10 de diciembre, Día Internacional de los Derechos Humanos, y en ellas se involucran instituciones públicas, privadas, educativas y diversos actores locales, especialmente los Departamentos de Orientación y Bienestar Estudiantil (DOBE) de los diversos centros educativos del Cantón, la Coordinadora de Mujeres Urbanas y en general todos los miembros que integran la Red VIF.

El centro presta atención oportuna de calidad y calidez desde un enfoque intercultural e integral y con una metodología propia que se diseñó de forma participativa. La misión del Centro de Atención Integral a la Mujer y la Familia es “acompañar a las personas afectadas por violencia para el reconocimiento

y ejercicio de sus derechos humanos a través de un servicio integral, oportuno y de calidad, a nivel individual, familiar y comunitario⁶⁶.

Además, en el supuesto de que se hayan cometido actos constitutivos de delito, el caso se deriva a la Fiscalía de una localidad mayor como Ibarra o a la de Quito y si se trata de un caso de riesgo se pide apoyo al Cabildo⁶⁷ y las promotoras van a la comunidad para hacer seguimiento comunitario.

El centro, una vez al mes realiza capacitaciones para que las Tenencias Políticas⁶⁸ apliquen de forma efectiva la Ley 103 contra la Violencia a la Mujer y a la Familia.

Asimismo, dentro del componente referido a la violencia se creó la Red de Violencia Intrafamiliar (Red VIF), es una red de referencia y contrarreferencia entre instituciones públicas del Cantón para casos de violencia intrafamiliar con la finalidad de que la gente tenga acceso real a la justicia en condiciones de igualdad.

En el año 2007 se empezó a trabajar en el proceso participativo de elaboración de la Ley de Buena Convivencia Comunitaria con Enfoque de Género,

66. Revista *Mujer, Vida, Amor y Lucha*, Coordinadora de Mujeres Urbanas de Cotacachi, Municipio de Cotacachi, Gobierno Local, 2006.

67. El Cabildo es el órgano de gobierno comunitario, una forma de organización político territorial existente en cada comunidad. Está integrado por cinco personas que desempeñan las funciones de presidencia, vicepresidencia, tesorería, secretaría y síndico. El cabildo es una estructura de administración de justicia consuetudinaria y puede decidir y normar cualquier aspecto de la vida de las comunidades, desde la violencia contra las mujeres hasta el ordenamiento territorial.

Los cabildos son instituciones indígenas, son las formas, aunque heredadas de la colonia y de la hacienda, en las cuales se organiza la autoridad indígena. Los cabildos y comunas indígenas no coinciden con las divisiones administrativas del Estado, pueden en muy pocos casos coincidir con las parroquias que son la expresión más pequeña de la división administrativa del Estado. En zonas como Cotacachi, donde la mayoría de la población es indígena, las parroquias compiten con la autoridad del cabildo y en otras se subordinan al *hatun cabildo* (consejo de cabildos).

68. Las Tenencias Políticas son los órganos responsables de aplicar la Ley 103 Contra la violencia a la mujer y a la familia, en cada parroquia. Son una especie de jueces de paz, velan por el cumplimiento de la ley y resuelven los pequeños problemas cotidianos de la gente (robos, desacuerdos, conflictos sobre linderos, tramitan denuncias con los jefes políticos y jueces, etc.). Son la expresión más cercana a la población del Ejecutivo/Gobierno. Hay un teniente político por parroquia y un jefe político por cantón, son designados por el Ejecutivo (el partido o el presidente de turno) aunque en las zonas indígenas son las mismas comunidades los que los eligen, o en caso contrario no los aceptan. En la época de hacienda, los jefes políticos con los curas y el hacendado o mayoral constituían las figuras más oscuras y nefastas de represión a la población.

desarrollada por las principales comunidades indígenas del Cantón, ya que la mayoría de las mujeres de la zona andina consideraban que la Ley 103 era netamente mestiza y por ello no se ajustaba a sus realidades y cosmovisiones propias, de forma que se decidieron a trabajar en una ley comunitaria que fuese acorde con sus necesidades, con su entorno y sobre todo con su cultura y su cosmovisión ancestral.

La ley combina la justicia comunitaria y la formal, estableciéndose en algunos casos sanciones propias de la justicia comunitaria como el trabajo comunitario, y en ella se identifica el necesario involucramiento de los hombres en el proceso para lograr el cambio cultural de la comunidad. Una vez ha sido aprobada, actualmente está en la fase de implementación tratando de identificar a posibles actores fuera de los cabildos que puedan intervenir en su aplicación (comités de seguridad comunitarios, mediadores comunitarios, grupos de mujeres, voluntarios y voluntarias del sector de salud, etc.). Además, con esta ley se está tratando de enfrentar la gran dificultad que supone el que la justicia comunitaria en general busque conciliar o reparar el daño, lo cual no es posible en los casos de violencia de género.

Educación

En relación al componente de educación, se han llevado a cabo procesos de sensibilización y capacitación en materia de derechos sexuales y reproductivos, así como en materia de violencia y se hace el seguimiento y vigilancia para prevenir y en su caso denunciar casos de acoso sexual en las instituciones educativas del Cantón. El trabajo en este componente está especialmente dirigido, aunque no exclusivamente, a jóvenes de los ciclos diversificados de los colegios de las tres zonas del Cantón.

Además se han hecho aportes técnicos y financieros a los Programas de alfabetización y post-alfabetización del Cantón (declarado territorio libre de analfabetismo en 2005).

Salud

En el componente de salud fundamentalmente se han llevado a cabo acciones tendentes al fortalecimiento de las organizaciones de mujeres y de los Comités de Usuarias de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia. Los Comités de Usuarias tienen como funciones identificar y priorizar las necesidades y aspiraciones comunitarias, participar en la evaluación local de

actividades conjuntamente con las unidades operativas, canalizar las demandas de salud de la población a través de Comités de Gestión Local, denunciar ante el Comité de Gestión los casos de maltrato, negligencia, uso indebido de fondos asignados y cobros indebidos, notificar a las unidades operativas los casos de muertes maternas e infantiles que se presenten en la comunidad y elaborar un informe trimestral sobre la calidad de atención de los servicios de salud que se presenta al Comité de Gestión del Fondo Solidario Local para canalizar las demandas y los incentivos a las unidades ejecutoras.

5.5. Evaluación y transferencia

Las principales actividades de evaluación de la experiencia que se han llevado a cabo son los informes internos de evaluación que elabora el Centro de Atención para el Municipio y el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU).

En el municipio en base al informe elaborado desde el propio Centro de Atención Integral y de acuerdo con los objetivos establecidos previamente en el Plan Operativo Anual, el alcalde, la Dirección de Salud y la Dirección Administrativa son responsables de evaluar la labor desempeñada por el Centro de Atención.

Hasta el momento se han elaborado sólo dos informes de evaluación muy sucintos en los cuales no se lleva a cabo un verdadero análisis del impacto de la ejecución del proyecto. Sin embargo, se han identificado progresos en materia de fortalecimiento de las organizaciones de mujeres que han realizado grandes avances en su constitución como actoras del proceso participativo. Su camino ha incluido la ampliación del tejido organizativo de las mujeres en la zona urbana y en Intag y del liderazgo femenino social y político en todo el Cantón. Asimismo, se han dado progresos en la promoción y combate de la violencia intrafamiliar y sexual.

A pesar de los avances, persisten desigualdades y violencia que afectan a las mujeres, quienes continúan teniendo un menor acceso y escasa capacidad de control sobre los recursos para la vida y el desarrollo. A ello se suma la falta de políticas y capacidades municipales en género y las debilidades de los espacios participativos existentes.

Por último, no se ha sabido o podido recoger los intereses productivos y económicos de las mujeres tanto como sus requerimientos de cambios al interior

de los espacios doméstico-productivos. Esta falta de comprensión del interés de las mujeres (en especial andinas) por los proyectos productivos o las iniciativas que fortalezcan la generación de ingresos, se expresa en la debilidad de las iniciativas económicas lideradas por mujeres y en problemas para articularse con fuerza al proyecto local general.

Existe además, en materia de evaluación, un comité de seguimiento integrado por las presidentas de las Coordinadoras de Mujeres Urbanas, Andinas y de Intag, por la directora del Sistema Descentralizado de Salud y por una persona designada por el Consejo Nacional de las Mujeres.

La experiencia se está replicando en otras localidades del Ecuador (Sucumbíos, Guaranda, Salcedo y Chimborazo). Para hacer efectiva la transferencia de la experiencia las personas responsables de esos otros proyectos de desarrollo integral visitaron Cotacachi con el apoyo del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

Con el fin de apoyar en la implementación de esos otros proyectos la persona responsable de la coordinación del Centro de Atención Integral de Cotacachi está en permanente comunicación con sus homólogas en las otras localidades con el fin de prestar el soporte necesario y ayudar a resolver las dudas que les vayan surgiendo.

5.6. Partes implicadas y espacios de colaboración

Los principales actores y partes involucradas en la ejecución de la experiencia son, como se manifestó en apartados anteriores, el movimiento organizado de mujeres de Cotacachi, las Coordinadoras de Mujeres Urbanas, Andinas y de Intag, la Municipalidad, la Asamblea de Unidad Cantonal, la sociedad civil de Cotacachi y las entidades y organizaciones que integran la Red VIF.

La Red de Violencia Intrafamiliar (Red VIF), está compuesta por actores diversos de las administraciones públicas y la sociedad civil: la Comisión de la Mujer y de la Familia del Municipio, la Policía Nacional, la Jefatura y las Tenencias Políticas, el Cuerpo de Bomberos, la Asamblea de Unidad Cantonal, el hospital público de Cotacachi “Asdrúbal de la Torre”, el Consejo de la Niñez y la Adolescencia, el Consejo Nacional de la Infancia y la Familia, el Registro Civil, los departamentos de Orientación de los colegios y escuelas

del Cantón, los mediadores y las mediadoras comunitarias, la Unión de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Cotacachi (UNORCAC) y la ONG española Terra Viva-Ayuda en Acción.

En la Red se realiza un proceso permanente de capacitación, llevado a cabo en el centro, con la aspiración de que sus miembros sean agentes multiplicadores del trabajo para combatir la violencia y que participen en el cambio de patrones culturales y condiciones de vida de las personas que viven en el Cantón.

Otros actores involucrados en la ejecución del Proyecto de Desarrollo Integral son: el Gobierno local del municipio de Cotacachi, que financia en parte y apoya la ejecución del mismo a través de la Dirección de Cooperación, Desarrollo Económico y Social del municipio de Cotacachi. El Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) que también financia en parte el proyecto y presta asistencia técnica y acompañamiento al personal. El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) que facilita la realización anual de talleres de capacitación para el personal técnico del proyecto. La casa refugio Matilde, en Quito, que realiza acompañamiento técnico del proyecto y alberga y da tratamiento a las mujeres víctimas de maltrato intrafamiliar que son derivadas desde Cotacachi a sus instalaciones, y la Coordinadora Política Juvenil (CPJ) de Ecuador, que es la responsable de dinamizar las capacitaciones de la Red de Violencia Intrafamiliar a los estudiantes de los colegios de la zona urbana y de Intag del Cantón Cotacachi.

En el marco de la Red VIF se han establecido alianzas estratégicas entre el Centro de Atención Integral a la Mujer, la Policía Nacional, las Tenencias y Jefatura Políticas, la Asamblea de Unidad Cantonal, el hospital, el Cuerpo de Bomberos, el Consejo de la Niñez y la Adolescencia, el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA), los Departamentos de Orientación y Bienestar Estudiantil (DOBES) de los centros educativos del Cantón, con la Unión de Organizaciones Campesinas del Cantón Cotacachi (UNORCAC), el Centro Cultural y de Salud Preventiva Comunitaria “Jambi Mascaric”, la ONGD española Tierra Viva y los mediadores y las mediadoras comunitarias.

Las alianzas entre los distintos participantes en la Red se consideran imprescindibles para mejorar el acceso a la justicia de las mujeres cotacacheñas. Sin embargo, la Red se creó para dar respuesta a las demandas de capacitación de diversos actores locales que en la actualidad integran dicha Red y las

alianzas establecidas se fundamentan en la palabra dada y en la buena fe, y no existen compromisos institucionales ni documentos escritos que las respalden por lo que resulta difícil obligar a su cumplimiento, por esta razón se está trabajando para elaborar un convenio interinstitucional de compromiso que firmarían las distintas entidades que la integran.

5.7. Contexto de aplicación de la experiencia

Como se ha explicado anteriormente, la iniciativa del Proyecto de Desarrollo Integral de la Mujer del Cantón Cotacachi es consecuencia de una resolución adoptada en la Séptima Asamblea de Unidad Cantonal (celebrada en 2002) y responde al Sistema Descentralizado de Salud y a los Proyectos y Programas del Plan Cantonal de Salud, en el contexto del Plan de Desarrollo del Cantón, lo que asegura el máximo apoyo político comunitario.

Por otro lado, es especialmente destacable la sinergia que se ha dado con el Proyecto de Alfabetización “Yo sí puedo. Nunca Ushanimi” en marcha desde el año 2003, cuyo principal logro ha sido el que se haya declarado Cotacachi el Primer Territorio Libre de Analfabetismo en el Ecuador (23 de abril del 2005).

Se ha logrado que los puntos de alfabetización sean también puntos de formación en temas de género y de violencia, a lo largo de los meses en que se interrumpe la alfabetización pero durante los cuales se continúa con la convocatoria y las personas siguen asistiendo a las clases.

En el ámbito nacional el Proyecto de Desarrollo Integral de la Mujer de Cotacachi, se ubica en la misma línea de acción que algunas de las políticas públicas recogidas en el Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres Ecuatorianas 2005 -2009 elaborado por el CONAMU. Entre las que destacan:

- Promoción y protección de la participación social y política, el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres y la gobernabilidad democrática.
- Promoción y protección del derecho a una vida libre de violencia, a la paz, a la salud, a los derechos sexuales y reproductivos y acceso a la justicia.
- Promoción y protección de los derechos culturales, interculturales, a la educación, calidad de vida y autonomía.
- Promoción y protección de los derechos económicos, ambientales, trabajo y acceso a recursos financieros y no financieros.

Desde el momento en que al Centro de Atención Integral a la Mujer de Cotacachi se le confiere el carácter de institución, éste cuenta con una amplia capacidad institucional ya que se ponen recursos a disposición del mismo, no sólo desde el Municipio de Cotacachi.

Por ejemplo, UNIFEM y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) han realizado importantes aportes económicos y de asesoría técnica especializada en materia de violencia.

Además, la casa Matilde aporta con asistencia técnica y a través de las plazas disponibles en su hogar refugio; la ONG nacional Gestoría Siglo XXI aportó con asistencia técnica y capacitación en materia de planificación estratégica; y la Embajada de Alemania en Ecuador, aportó sustancialmente al Proyecto de Desarrollo Integral a través de capacitaciones y apoyo técnico especializado en temas productivos.

Uno de los elementos clave de esta experiencia es que coinciden dos estrategias, una que, proveniente de las instituciones, va de arriba hacia abajo; y otra, que surge del movimiento de mujeres en Cotacachi, especialmente de las coordinadoras de las tres regiones, y que va de abajo hacia arriba.

Desde el lado institucional no hay duda que las capacidades específicas están bien instaladas y garantizadas en el nivel de prestación de servicios, sin embargo, mayores dificultades enfrenta la integración transversal de género en el nivel institucional general del municipio.

La financiación es insuficiente desde una perspectiva integral y de sostenibilidad del proyecto en la medida en que una buena parte de las actividades, entre ellas las de capacitación se están llevando a cabo a través de la financiación de proyectos de manera dispersa por diversas instituciones nacionales o a través de la cooperación internacional.

Otros elementos centrales del contexto a considerar son el nivel local en el que se desarrolla la iniciativa, la importancia de la dimensión étnica, el significativo sistema de organización y gestión comunitarias y el amplio proceso de participación de las mujeres, así como los apoyos de la cooperación internacional.

5.8. Lecciones aprendidas de la experiencia

5.8.1. Factores de éxito

Participación y liderazgo de las mujeres

Una de las cuestiones clave en las que se basa el éxito de la experiencia es la participación de las mujeres y su liderazgo del proceso a través de las Coordinadoras de Mujeres Urbanas en la que se integran.

Conformación de una red para la atención

La conformación de la Red VIF con la participación de todos los actores y actrices con capacidad para abordar la problemática de la violencia contra las mujeres y ofrecer recursos para su atención, así como los procesos técnicos puestos en práctica, como el sistema de referencia y, de manera significativa, la organización del Centro de Atención Integral son aspectos clave a considerar para la aplicación exitosa de la iniciativa.

Adaptación cultural

Otro de los factores de éxito identificados es el especial cuidado que se pone en la selección del personal para la constitución de equipos multiétnicos e interculturales de trabajo.

Además, resulta necesario adecuar convenientemente los espacios físicos de trabajo para adaptarlos a las necesidades y costumbres diversas de forma que inspiren confianza. “Las compañeras de las comunidades altas de Iman-tag, por ejemplo, nunca se sientan en sillas ni bancas, siempre en esteras, y antes de que adaptásemos el espacio se sentaban en el piso y con ellas las promotoras y el resto del personal lo cual nos resultaba incómodo, así que decidimos adecuar un espacio con esteras para poder sentirnos todas más cómodas”⁶⁹.

En el caso del Centro de Atención, es preciso llevar a cabo una recepción culturalmente adecuada de las usuarias, en su propio idioma y por una persona de su cultura que les reciba de igual a igual. Además, en los casos de violencia que se atienden en el centro, es esencial evitar la reiteración del relato, por lo que el equipo se debe pasar la información internamente para rebajar el nivel de angustia de las usuarias. Además, las promotoras realizan

69. Albina Moreno. Entrevista personal. Cotacachi, abril de 2008.

una función de acompañamiento a las víctimas en las intervenciones de las áreas psicológica y legal. Es necesario que las promotoras traduzcan, no sólo la lengua de forma literal, sino los conceptos y las realidades culturales que reflejan la cosmovisión propia para poder entender de forma integral cuáles son realmente los problemas subyacentes.

Otro factor que se ha considerado importante es el no dar títulos a las profesionales para evitar prejuicios: todas son compañeras y ése es el tratamiento que reciben por parte de las otras trabajadoras del centro así como de las usuarias.

Abordaje integral

Resulta asimismo fundamental aplicar un enfoque integral en el tratamiento y seguimiento de los casos, de forma que, por ejemplo, un caso que inicialmente se considera de violencia pueda derivar en un juicio de alimentos, o de reconocimiento de paternidad, o en el asesoramiento y acceso a métodos de planificación familiar.

5.8.2. Dificultades encontradas

Falta de medidas hacia los hombres

Una de las principales debilidades detectadas y no resueltas por falta de presupuesto es la inexistencia de tratamientos específicos, directos e individuales para los agresores en los casos de violencia intrafamiliar. Las intervenciones no están completas puesto que la psicóloga trata a la pareja y a la familia pero no directamente al agresor (no hay un psicólogo específico para los agresores). Sin embargo, para finales de este año se prevé la creación de un grupo de autoayuda para que los hombres agresores sean portadores de su vivencia, de su rescate y de su rehabilitación reflexionando conjuntamente sobre su masculinidad.

Otro factor considerado limitante por las personas entrevistadas es la amplia extensión del Cantón, ya que dada la escasez de recursos que permitan la movilidad del personal en ocasiones no es posible llegar a las comunidades más remotas ni llevar a cabo procesos de capacitación permanentes.

Falta de capacidades de los responsables

Además se carece de un juzgado de lo penal en el propio Cantón, por lo que en los casos en que se presume la comisión de delitos es necesario remitir a

las víctimas a los juzgados de Ibarra o Quito (a una y dos horas de distancia del Cantón, respectivamente).

También se ha detectado un alto grado de corrupción e insensibilidad frente a los temas de violencia por parte de los tenientes políticos, que son las autoridades locales responsables de aplicar la Ley contra la Violencia a la Mujer y a la Familia.

Otro factor considerado como limitante por las personas entrevistadas, es que todavía no se da la calidad de atención requerida porque entre las autoridades se perpetúan muchos prejuicios racistas y machistas que obstaculizan el funcionamiento efectivo de la administración de justicia en materia de violencia.

La rotación del personal de la policía y de los presidentes de cabildos, que son trasladados casi cada año, supone un obstáculo importante, ya que hace necesario iniciar anualmente y, desde cero, los procesos de capacitación y sensibilización con estos funcionarios.

Escasez de recursos asistenciales

Asimismo, todavía no se ha creado una casa refugio vinculada al proyecto, de modo que las víctimas de violencia intrafamiliar deben desplazarse a otras provincias cuando necesitan acceder a este servicio.

Evaluaciones insuficientes

Conviene destacar que otra de las dificultades no resueltas es la insuficiencia de los informes de evaluación interna realizados ya que, como se expuso en un apartado anterior, éstos han sido hasta el momento, sólo dos y excesivamente descriptivos, sin hacer un análisis de fondo de los principales hallazgos derivados de la ejecución del Proyecto de Desarrollo Integral. Asimismo, resultaría conveniente la realización de evaluaciones externas por parte de las organizaciones que integran el movimiento de mujeres de Cotacachi, como usuarias del mismo y no sólo evaluaciones destinadas a las entidades donantes como el CONAMU o UNIFEM.

Escasez de recursos financieros

Otra de las constantes del análisis de esta experiencia pone de manifiesto la necesidad de contar con mayor presupuesto para llevar a cabo las actividades necesarias tanto de capacitación y coordinación como asistenciales y de

apoyo directo a las mujeres que, sin recursos económicos suficientes, no será posible mantener de manera integral. La integralidad del sistema puesto en marcha requiere una financiación más amplia y transversal que garantice su eficacia a largo plazo.

5.8.3. Elementos del contexto necesarios para que la experiencia resulte transferible

Se considera imprescindible para que la experiencia resulte transferible, en primer lugar, la existencia de una voluntad política clara y el conocimiento preciso de los diversos enfoques que inspiran el trabajo del proyecto (género, interculturalidad, laicidad, integralidad, interdisciplinario y de derechos humanos).

Asimismo, se considera esencial para poder transferir una experiencia como ésta, que la misma se desarrolle en un contexto caracterizado por la puesta en práctica de una auténtica democracia local participativa, de forma que la sociedad civil sea la que vaya dando forma al proyecto en la medida en que se van detectando nuevas necesidades.

5.8.4. Otras lecciones generales

Otras lecciones generales aprendidas en relación con la puesta en práctica del Proyecto de Desarrollo Integral de la Mujer de Cotacachi se refieren a la necesidad de fortalecer y fomentar el trabajo en red. A la necesidad de abrir espacios de debate para el cambio cultural hacia la no-violencia contra mujeres, niñas y niños; y el considerar la justicia comunitaria como un campo paralelo que puede ser útil para la prevención de la violencia en el caso de las ciudadanas indígenas.

La necesidad, asimismo, de abrir espacios de debate sobre la discriminación étnica o racial que sufren las mujeres (aparte de la de género, ya que muchas veces se cruzan), y la necesidad de involucrar a nuevos actores (Registro Civil, directores y directoras de escuelas, etc.).

5.9. Para más información

5.9.1. Referencias documentales y bibliográficas

ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL DE COTACACHI (2005). *Mujeres Líderes en el Desarrollo del Cantón Cotacachi. Historias de Vidas. Escuela de*

Líderes de Mujeres en la Gestión Pública 2004-2005. Cotacachi, Ecuador, Fundación Esquel y Gobierno Local del Municipio de Cotacachi.

ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL DE COTACACHI (2006). *Memorias de la XI Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi "10 Años de Democracia Participativa y Desarrollo Local"*. Intag, Ecuador.

ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL DE COTACACHI (2007). *Informe Periodo 2007*. Cotacachi, Ecuador.

CEVALLOS MORENO, Jomar, JARAMILLO, Teresa y VEGA C, Luz Marina (2005). *Gobernabilidad y Salud: un Proyecto de Vida y Desarrollo Humano. Sistema Cantonal Intersectorial Descentralizado de Salud. 2005-2011*. Cotacachi, Ecuador, Organización Panamericana de Salud.

COORDINADORA DE MUJERES DE INTAG (2006). *Violencia Intrafamiliar y de Género en la zona de Intag, Cantón Cotacachi, Provincia Imbabura*. Cotacachi, Ecuador, Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi.

COORDINADORA DE MUJERES DE INTAG (2007). *Mujeres Líderes en el Desarrollo de la Zona de Intag, Cantón Cotacachi*. Cotacachi, Ecuador, Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi.

COORDINADORA DE MUJERES DE INTAG (2007). *Plan de Vida de las Mujeres de la Zona de Intag 2007 -2011*. Cotacachi, Ecuador, Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi.

5.9.2. Referencias institucionales y personales

Albina Moreno, presidenta de la Coordinadora de Mujeres Urbanas de Cotacachi y directora del Centro de Desarrollo Integral de la Mujer. urbanas-cotacachi@yahoo.com

Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi. Calle García Moreno, entre González Suárez y Bolívar. Teléfono (593) 06 915 200. asamblea@cotacachi.gov.ec http://www.cotacachi.gov.ec/htms/esp/asamblea/as_inicial.htm

Carmelina Morán Salazar, técnica de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi. carmemorans@yahoo.com

Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) www.conamu.gov.ec

Elizabeth Arauz, técnica del Subproceso de Derechos Culturales y Expresiones Artísticas CONAMU. Arauz_elizabeth@conamu.gov.ec

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) Región Andina. <http://www.unifemandina.org/>

Miriam Lang. UNIFEM Región Andina. Miriam.lang@unifem.org

6. Programa de Atención Biopsicosocial al Malestar de las Mujeres en Atención Primaria de la Región de Murcia

6.1. Resumen

Se trata de una intervención formativo-asistencial de carácter piloto, que pone en marcha en el año 2003 el Instituto de la Mujer en colaboración con el Servicio de Salud de la Región de Murcia. Esta iniciativa consiste en la aplicación de un nuevo modelo de abordaje biopsicosocial y con enfoque de género del malestar de las mujeres desde la Atención Primaria de Salud.

En la consulta individual, los médicos y las médicas de Atención Primaria de Salud tienen una creciente presión asistencial de mujeres con síndromes del malestar que no son capaces de solucionar, al tratarse de problemas psico-somáticos, a través de los medicamentos o psicofármacos habituales, por lo que acaban siendo consultas hiperfrecuentes o derivadas a los servicios sociales o a los especialistas.

Las evidencias muestran la dificultad del tradicional abordaje biologicista para atender el llamado “malestar de las mujeres”, es decir, la ansiedad, depresión y somatizaciones, síndromes funcionales y dolor sin causa orgánica, como problemas de salud de prevalencia y relevancia creciente entre las mujeres y que están relacionados con el contexto sociocultural y las vivencias provocadas por factores psicosociales de género.

Para dar respuesta a este problema la experiencia aplica un modelo de intervención y un método de atención que integra la naturaleza biopsicosocial y de género de estos padecimientos.

El Programa se desarrolló a través de la articulación de las siguientes intervenciones: el diseño de un modelo de intervención y un método de atención, la realización de un programa de formación de profesionales sanitarios en el método, su aplicación en las consultas individuales, la puesta en marcha de un modelo de cooperación con especialistas de salud mental y la creación de grupos de apoyo de mujeres en los centros de salud.

Una evaluación intermedia puso en valor los principales resultados y beneficios de la aplicación del modelo, tanto para los profesionales, como para los

pacientes y el propio sistema de salud: la evidencia muestra que los profesionales han mejorado su aprendizaje teórico y práctico para abordar estos problemas, han mejorado el manejo de su propio estrés y la cooperación con los/as compañeros para encontrar soluciones. Especial valoración hacen del apoyo recibido los especialistas de salud mental.

Las y los pacientes han tenido una mejoría clínica de los síntomas, así como una disminución o suspensión de fármacos en un porcentaje del 77 por ciento de las personas atendidas.

En relación al sistema de salud, se ha disminuido el uso de recursos de salud (desciende la hiperfrecuentación, el multiuso de pruebas complementarias, el policonsumo de fármacos y la insatisfacción) y mejorado la satisfacción de pacientes después de la intervención.

“En medicina familiar se te queda corto el enfoque biologicista. No puedes mirar solo el cuerpo porque hay cosas que no se explican: el cuerpo está bien y la gente no está bien.”⁷⁰

“La gente que te llega no está mala físicamente, pero se siente mal [...] Además, no sabes qué hacer [...] están siempre en la consulta [...] tú no sabes qué hay detrás: le miras, le tomas la tensión [...] está bien, no tiene nada, pero sí que tienen algo que les lleva a la consulta y que hace que se sientan mal y que lo expresan en el cuerpo. Como lo que atendemos en el sistema es del cuerpo, la gente va [...] pero cuando indagas, no hay ninguna causa que justifique tanto dolor o la jaqueca o esas situaciones [...]”⁷¹

El modelo de Atención Primaria de Salud que se está ofertando en el contexto español no es capaz de resolver una parte importante de la creciente demanda de las mujeres que tiene su origen en el llamado “malestar” de las mujeres⁷².

70. Literal de una de las personas entrevistadas.

71. *Ibidem*.

72. Es un concepto que acuñó Maribel Burin en: “El malestar de las mujeres. La tranquilidad recetada”. Buenos Aires, Paidós, 1991.

6.2. Situación de partida

Los “síndromes del malestar de las mujeres” abarcan las alteraciones mentales comunes (depresión, ansiedad y somatizaciones), síntomas somáticos y dolor sin causa orgánica y síndromes funcionales. Se abordan desde los factores psicosociales y vivencias subjetivas de género que los determinan y que no es posible diagnosticar ni abordar adecuadamente si no se incluye un enfoque biopsicosocial que permita tener en cuenta tanto el contexto de las pacientes, como su vivencia subjetiva, como los condicionantes de género que subyacen. Esta dificultad de solucionar el problema de las pacientes en el nivel de Atención Primaria de Salud genera altas tasas de medicalización de los tratamientos, hiperfrecuentación, así como un alto índice de derivación a especialistas de salud mental quienes, en muchos casos, siguen medicalizando los problemas o los devuelven a Atención Primaria porque los síntomas no llegan a constituir un cuadro patológico grave. El resultado es que muchas mujeres se quedan sin diagnosticar, ni tratar. Muchos profesionales se sienten frustrados o incluso “quemados” por esta demanda insatisfecha, para la que no cuentan con herramientas que sean útiles, y el propio sistema de salud soporta dicha demanda insatisfecha a la que destina recursos de manera ineficaz.

La iniciativa responde, por tanto, a una necesidad evidente de parte de los profesionales de Atención Primaria de Salud que no puede ser cubierta desde el tradicional enfoque biologicista, ni desde una relación médico-paciente donde éste no tiene ninguna posición activa, ni desde un enfoque que no sea capaz de incluir los determinantes de género. El modelo y método de intervención de la experiencia plantea una alternativa capaz de superar todas estas limitaciones y, por ello mismo, con un alto grado de innovación respecto al paradigma predominante. Nunca antes había sido aplicado este modelo en España. La Región de Murcia, es la comunidad pionera donde el Instituto de la Mujer acuerda realizar la primera aplicación piloto de la experiencia que, como veremos, arroja resultados altamente positivos.

6.3. Objetivos y resultados alcanzados

De acuerdo con las entrevistas realizadas y la documentación de la experiencia, pueden articularse los resultados esperados en torno a dos objetivos fundamentales de la iniciativa:

1. Integración del modelo de atención en Atención Primaria de Salud en la Región de Murcia.
2. Mejorar los síntomas de las mujeres con malestar.

Los resultados alcanzados han sido los siguientes:

A) En cuanto a la integración del modelo en Atención Primaria de Salud de la Región de Murcia:

R.1. Diseñado un modelo y un método de abordaje biopsicosocial y de género para los síndromes del malestar de las mujeres.

Uno de los aspectos destacables de este resultado es que aporta, más allá del modelo teórico de intervención, un método práctico y adaptado a las circunstancias de la Atención Primaria de Salud que hace posible su aplicación operativa en ese contexto.

El modelo se apoya en la teoría biopsicosocial de la salud, en la teoría de la subjetividad y de género⁷³. Sintéticamente, se trata de introducir un nuevo abordaje al malestar de las mujeres que tenga en cuenta no sólo los determinantes biológicos, sino psicológicos y sociales y de género, y lo haga desde el punto de vista de cómo las mujeres lo viven y sienten (subjetividad). Se trata de dejar de apoyarnos en la medicación para resolver el síntoma físico e ir a las causas psicosociales que lo originan.

El método se centra y privilegia la relación médico/a-paciente y aplica los efectos terapéuticos de la actuación psicoanalítica: una vez identificado el o la paciente con síndrome de malestar, se trata de relacionar los síntomas con los acontecimientos vivenciales que pueden haberlos desencadenado, tratando de que el paciente descubra su significado. De acuerdo con las leyes que rigen el funcionamiento del cuerpo en su relación con lo imaginario y simbólico, cuando una persona lo identifica, los síntomas desaparecen al dejar de tener la función de símbolo.

73. Modelo y método se desarrollan en: Sara Velasco Arias. Atención Biopsicosocial al Malestar de las Mujeres. Intervención en Atención Primaria. Serie Salud nº 9. Madrid, Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006.

R.2. Formados profesionales de Atención Primaria y otros profesionales clave en el modelo y su aplicación.

Se llevaron a cabo dos niveles de formación, con una participación de 17 profesionales en el nivel 2 y 32 en el nivel 1. Todos los profesionales que participaron en la formación se sumaron a la aplicación del método, si bien sólo aquellos que han conseguido cierto nivel de profundidad en la formación han sido capaces de aplicar el método en sus consultas y replicar el modelo como formadores.

R.3. Sensibilizado y vinculado al método, el personal técnico con responsabilidades en la implantación del Programa.

Ha habido un compromiso institucional importante y el apoyo necesario por parte del personal técnico implicado en la gestión y puesta en práctica del Programa, tanto del Instituto de la Mujer como del Servicio Murciano de Salud.

Sin embargo, el cambio de los responsables del Servicio Murciano de Salud ha mostrado el desafío de mantener el proyecto en el largo plazo y lograr su institucionalización, más allá del pilotaje: requiere un cambio importante de paradigma que aún estamos lejos de observar sin una estrategia sostenida de difusión y sensibilización que vaya integrando los cambios de manera normalizada.

R.4. Aplicado el método de atención biopsicosocial y de género para los síndromes del malestar de las mujeres en Atención Primaria de Salud.

Para la aplicación del método tanto la formación como el apoyo interconsulta ha resultado definitivo. Especialmente relevante ha sido la puesta en marcha de un modelo de cooperación entre la Atención Primaria y Salud Mental que, como veremos, se concretó en la realización de 18 sesiones clínicas biopsicosociales (siete en el Centro de Salud de El Carmen, seis en el de El Palmar y cinco en el de San Andrés) en las que participaron 37 personas, es decir, el cien por cien de las y los participantes en la intervención. Estas sesiones han sido valoradas muy positivamente, tanto por los profesionales de Atención Primaria como por parte de los de salud mental.

Se observa que las médicas y médicos con mayor formación identifican mayor número de pacientes con síndromes de malestar, estimándose una prevalencia

del 30 por ciento de sus pacientes y una incidencia media de seis pacientes al día. La proporción de mujeres sobre el total se estima del 80 por ciento. En total se registraron 412 casos clínicos, de entre 21 profesionales de la medicina, enfermería y trabajo social.

R.5. Evaluada la experiencia de aplicación formativo-asistencial. En el marco del Programa se llevó a cabo una evaluación de la experiencia que permitió visibilizar todos los impactos positivos y argumentar su eficacia de cara a las resistencias institucionales.

B) Mejora de los síntomas somáticos o anímicos de los síndromes de malestar:

R.6. Mejorados los indicadores indirectos de malestar de uso de servicios (hiperfrecuentación, multiuso de servicios y pruebas complementarias, policonsumo de fármacos, insatisfacción).

Se produce una media de descenso del conjunto de uso de servicios y fármacos del 93 por ciento en hombres y el 77,8 por ciento en mujeres.

El 60,7 por ciento de las mujeres y el 50,7 por ciento de los hombres atendidos hiperfrecuentaban la consulta de medicina de familia antes de la intervención con método biopsicosocial. Desciende la hiperfrecuentación después al 16,7 por ciento de las mujeres y al 2,3 por ciento de los hombres.

Frecuentaban otros servicios por encima de lo que el médico o médica considera esperable para su estado de salud, el 52 por ciento de las mujeres y el 63 por ciento de los hombres. Esta frecuentación baja al 11 por ciento en las mujeres y al 3 por ciento de los hombres.

Utilizaban múltiples pruebas en más cantidad de lo que el médico o médica indicaría, el 48,5 por ciento de las mujeres y el 63,3 por ciento de los hombres antes de la intervención y las proporciones se reducen a 7,9 por ciento en las mujeres y el 6,7 por ciento en hombres después de la intervención.

Antes de la intervención, presentaban policonsumo de fármacos (más de diez fármacos en los últimos seis meses), el 72,7 por ciento de las mujeres y el 44,8 por ciento de los hombres y desciende al 25,6 por ciento de las mujeres

y el 3,4 por ciento de los hombres. Con consumo continuo de antidepresivos o ansiolíticos antes de la intervención, el 67,9 por ciento de las mujeres y el 54 por ciento de los hombres y desciende a 12,9 por ciento de las mujeres y 6,3 por ciento de los hombres.

Antes de la intervención encontraban escasamente eficaces los tratamientos e insatisfacción de la persona enferma en el 79,9 por ciento de las mujeres y el 69,8 por ciento de los hombres y desciende al 16,3 por ciento de las mujeres y el 3,2 por ciento de los hombres.

R.7. Favorecidos cambios de los factores psicosociales de género y cambios de posición subjetiva de las pacientes.

El efecto de cambio subjetivo implica que el o la paciente, mediante la localización de la circunstancia biográfica o factor psicosocial significativo y el señalamiento de su relación con la sintomatología presentada realizada con la ayuda del o la profesional, se da cuenta de la posición enfermante en que se encuentra e inicia cambios, tanto en sus circunstancias sociales como en la posición frente a ellas. Se han producido efectos de cambio en el 77 por ciento de las personas atendidas, prácticamente igual en ambos sexos. Sin embargo, este resultado es bastante diferente según el nivel de formación del profesional que atiende.

La mejoría clínica de los síntomas experimentada por los y las pacientes es estimada por los y las profesionales declarantes basándose en el grado de desaparición de los síntomas somáticos, dolor y de los síntomas anímicos, además de la disminución o suspensión del uso de psicofármacos y analgésicos. El 71 por ciento de los hombres y el 46 por ciento de las mujeres han mejorado totalmente (desaparecen los síntomas somáticos y anímicos y no se usan psicofármacos) o de forma muy apreciable.

6.3.1. Recursos invertidos y eficiencia

La intervención piloto muestra una gran eficiencia en términos de rentabilización de los recursos del sistema público de salud, con muy pocos costes añadidos, pues la experiencia se basa, en una buena parte, en los recursos preexistentes: infraestructura formativa y asistencial del servicio murciano de salud, cooperación interinstitucional, a los/as médicos de familia, apoyo de los psicólogos de atención especializada, todos ellos del sistema público preexistente.

En cuanto a los recursos específicos necesarios, se ha necesitado financiación añadida para el análisis de la situación de partida, como para el diseño y la puesta en marcha del proceso formativo, la producción de materiales y la evaluación que puede calcularse en torno a 111.440 euros, financiados por el Instituto de la Mujer.

Por su parte, los resultados muestran un importante ahorro de recursos públicos en términos de descenso del consumo de medicamentos, realización de pruebas, disminución de la frecuentación de la consulta y de la derivación, a la vez que aumenta la satisfacción tanto por parte de las y los pacientes como por parte de las y los profesionales de primaria y de especializada en su papel de apoyo.

6.3.2. Repercusiones en términos de cohesión social

La iniciativa se inscribe en el nivel de Atención Primaria de Salud, es decir, el más cercano a la demanda ciudadana de servicios y con mayor capacidad de llegar a los sectores más desfavorecidos de la población.

Contribuye al empoderamiento de las mujeres, en la medida en que implica un cambio de perspectiva en la relación médico/médica y paciente: les devuelve el protagonismo en la solución de sus problemas de salud y promueve la toma de una posición activa en el cambio de las circunstancias vitales y las relaciones de género que están en el origen del malestar de las mujeres.

En la aplicación del método, los profesionales aplican un enfoque de género que permite identificar los estereotipos, roles y desigualdades que influyen y determinan los procesos de salud y enfermedad de las pacientes, apoyando los procesos de toma de conciencia por parte de las mujeres de su situación social, proporcionándoles de este modo herramientas para cambiar su posición de subordinación en el hogar, la comunidad, el Estado o el mercado, lo que contribuye a mejorar su acceso a la salud y a promover una mayor equidad de género como vector de cohesión social.

Por otro lado, la aplicación del enfoque de género en el sistema público de salud contribuye a orientar las propias instituciones y políticas sanitarias hacia la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en su propia dinámica interna.

La mejora de la eficacia de la atención implica un incremento de la confianza de las mujeres en los servicios de salud, así como mayor equidad en la distribución de oportunidades para beneficiarse de los servicios de salud pública. La integración del enfoque de género en la formación de las y los profesionales de salud y en las instituciones sanitarias garantiza una mejor orientación de los servicios hacia la equidad de género, como estrategia de cohesión social.

La creación de espacios de participación y grupos de mujeres en los centros de salud lleva aparejado el efecto de promover el asociacionismo, elemento que puede también contribuir a la movilización y a la cohesión social.

6.4. Génesis y evolución de la experiencia. Actividades

La experiencia surge del Instituto de la Mujer (MTAS) ante el planteamiento de un programa formativo-asistencial para la Atención Primaria de Salud que partiera de “considerar la salud como un proceso determinado tanto por la biología, como por el contexto social y la vivencia subjetiva” y que interviniera en el conjunto de síndromes del malestar (SIMA) que afecta a un 73-80 por ciento de mujeres y un 20-27 por ciento de hombres⁷⁴.

El modelo fue diseñado por una consultora e investigadora independiente, experta en género y salud, con quien el organismo de igualdad ya había realizado previamente el Programa de Prevención de la Transmisión Heterosexual del VIH/sida en Mujeres. A lo largo de esta experiencia previa se fue gestando parte del marco teórico y método de intervención en las relaciones personal sanitario-usuarias/os y se iniciaron los acuerdos institucionales y alianzas.

Al principio se identifican las comunidades de Murcia y Guadalajara como posibles lugares donde poner en marcha el programa piloto, llevándose a cabo finalmente la iniciativa en la Región de Murcia, donde ya existía una buena relación previa con la Unidad de Formación de la Gerencia de Atención Primaria de Murcia.

74. Sara Velasco Arias (2006). *Atención biopsicosocial al malestar de las mujeres. Intervención en Atención Primaria de Salud*. Madrid, Instituto de la Mujer-Secretaría General de Políticas de Igualdad/Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

El Programa de Atención Biopsicosocial al Malestar de las Mujeres comienza en el año 2003 en su primera fase, con la realización de unos cursos de formación para el personal sanitario de Atención Primaria. El objetivo era cambiar la práctica médica para lograr un abordaje del malestar a la mujer menos biologicista y más integral, atendiendo a la parte psicológica y relacional de manera que disminuyese la medicalización de la mujer ante este tipo de realidad sociosanitaria⁷⁵.

La Unidad de Formación de la Gerencia de Atención Primaria de Murcia los ofreció como parte de su programa de formación continua anual a disposición del personal sanitario, que es de carácter voluntario.

El proyecto fue flexible desde el comienzo, estando abierto y sujeto a las necesidades que fueran surgiendo durante su ejecución, por lo que tras esta primera fase de formación y ante la demanda del personal de Atención Primaria (participante en el primer curso) de contar con apoyos para dar continuidad a la práctica clínica, se realiza una segunda fase de formación. Se establece entonces un sistema de coordinación interinstitucional con el departamento de Salud Mental que permitía el apoyo de los psicólogos de atención especializada en la aplicación del modelo por parte de los/as médicos de Atención Primaria en sus consultas.

El segundo nivel de formación realizado en 2003/2004 tuvo un carácter más aplicado y práctico, en el que se trabajaron casos de mujeres con malestar que los/as profesionales tenían en consulta para ver cómo se les aplicaba el modelo aprendido en el primer nivel.

Además, una parte de los/as médicos que habían recibido la formación, habían aplicado el modelo en su consulta y podían establecer algún tipo de compromiso con el Programa, obtuvieron un título de Formadores que les habilitaba para formar futuros médicos en la metodología biopsicosocial y de género como enfoque de trabajo. Esto contribuyó también a alcanzar el objetivo de seguir extendiendo el modelo a través de más recursos humanos disponibles para la formación.

La entrada de los profesionales de Salud Mental abrió una vía muy importante para la continuidad en el proyecto y aportó un ejemplo de buena práctica

75. Cita textual de una de las personas entrevistadas. Murcia, junio de 2008.

de cooperación entre primaria y especializada, frente al tradicional modelo de derivación de pacientes.

Simultáneamente, se fue ampliando el programa formativo de nivel básico para los médicos/as en su etapa de residencia en hospitales y centros de Atención Primaria para poner énfasis en la formación de inicio de los nuevos profesionales que accederán al sistema de salud.

El Programa de Atención Biopsicosocial al Malestar de las Mujeres en Atención Primaria en la Región de Murcia se ha articulado en torno a siete actividades: 1) el diseño de un modelo de intervención y un método de atención; 2) un programa de formación; 3) la aplicación del modelo en consultas individuales; 4) un modelo de cooperación interinstitucional; 5) grupos de apoyo de mujeres; 6) la difusión y 7) evaluación de la experiencia.

1. Diseño de un modelo de intervención y un método de atención.

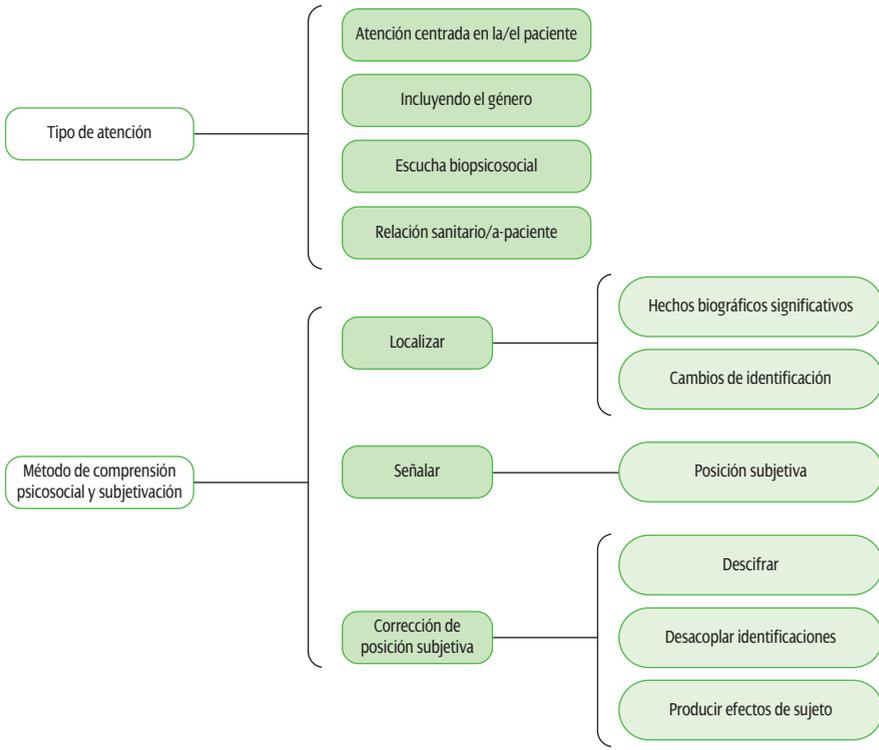
El Programa ha producido un modelo de intervención y atención específico para los servicios de Atención Primaria que combina un marco teórico biopsicosocial y de género, incluyendo además la esfera de la subjetividad, con una técnica de atención por parte del profesional al usuario/a mediante la cual este último tome mayor protagonismo y pueda pasar de un papel pasivo a otro más activo en la relación médico-paciente.

El modelo constituye una herramienta accesible, asimilable y utilizable para los profesionales de Atención Primaria que les capacita en una metodología de trabajo hasta entonces ajena a su formación médica y práctica biomédica y que se traduce en una mejora de la calidad de los servicios de la Atención Primaria.

Esta herramienta, Método de intervención biopsicosocial y subjetivación (método BPS y de género), permite:

- Ampliar el tipo de atención que el médico/a le presta a la usuaria, a través de la escucha biopsicosocial centrada en la paciente que tenga en cuenta la perspectiva de género.
- Utilizar un método de comprensión basado en:
 - Localizar hechos biográficos significativos y cambios de identificación.

MÉTODO DE INTERVENCIÓN BIOPSIICOSOCIAL Y SUBJETIVACIÓN



Fuente: Sara Velasco (2006). *Atención biopsicosocial al malestar de las mujeres. Intervención en Atención Primaria de Salud*. Madrid, Instituto de la Mujer/ Secretaría General de Políticas de Igualdad/ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, p. 146.

- Señalar el acontecimiento significativo y devolverle a la paciente la posición subjetiva.
- Corregir la posición subjetiva, descifrando, desacoplando identificaciones y produciendo efectos de sujeto.

El método requiere un conocimiento y desarrollo básico de habilidades terapéuticas en el campo de la psicología que normalmente no tienen los médicos de familia. Más en concreto, el enfoque es psicoanalítico y requiere de ciertas capacidades para comprender y desarrollar algunos de sus conceptos clave: inconsciente, identificaciones, transferencia y contratransferencia, la relación médico-paciente y cómo influirle al paciente en su subjetividad interna.

Por tanto, es una herramienta para los profesionales sanitarios, que le permite ampliar su saber y conocimientos para diagnosticar más allá de los síntomas

y los signos físicos, buscando su expresión orgánica o fisiopatológica⁷⁶, adoptando una conducta más contemplativa, de escucha y devolución que la que es habitual en la práctica de la consulta médica.

2. Programa de formación.

La formación de los profesionales ha sido una de las claves para el desarrollo del Programa, ya que les capacita en el método anteriormente descrito, muy diferente a los enfoques normalmente aplicables en medicina de familia y en consulta de Atención Primaria. Las formaciones proporcionan a los/as médicos las herramientas conceptuales y prácticas para atender a las/os pacientes de malestar con mayor concreción “que el que proporciona el fonendo, la placa y los fármacos”⁷⁷.

A lo largo del Programa de intervención se realizaron varios tipos de formaciones:

Formación a personal sanitario de Atención Primaria. Primer curso de nivel básico de 35 horas al que asisten a los/as médicos de Primaria, matronas, enfermeras, trabajadores/as sociales. Se realiza también una segunda promoción en el año 2005 que tuvo mucha demanda en alguno de los centros en los que ya había una coordinadora de centro y estaba haciendo seguimiento del Programa. Esta formación de primer nivel involucró en total a unas 32 personas.

Formación a residentes. Es el mismo nivel básico adaptado a Médicos Internos y Residentes (MIR) de Medicina Familiar y Comunitaria (MFyC) de segundo año que se realiza, en 2004 y de tercer año y tutores, en 2005, además de una formación continuada, a trabajadoras sociales y psicólogos/as etc., en 2005.

Formación para formadores. Recibida por aquellos médicos/as que habían recibido el primer nivel de formación, habían aplicado el modelo en su consulta y podían establecer algún tipo de compromiso con el proyecto.

El formato Formación para formadores/as constaba de: 63 horas, incluyendo 35 horas en un curso básico sobre atención biopsicosocial al malestar priorizando

76. Sara Velasco Arias (2006). *Atención biopsicosocial al malestar de las mujeres. Intervención en Atención Primaria de Salud*. Madrid, Instituto de la Mujer-Secretaría General de Políticas de Igualdad/ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

77. Cita textual de una de las personas entrevistadas. Murcia, junio de 2008.

a tutores/as de MIR; 12 horas de seis sesiones clínicas didácticas de 2 horas cada una, espaciadas mensualmente y 16 horas de dinámica de grupos y coordinación.

Su objetivo era que en el futuro impartan seminarios en los centros de salud y coordinen sesiones clínicas. Resulta un grupo de 17 formadores/as de los cuales algunos participaron ya como formadores en parte de la formación que se impartió a los MIR.

3. Aplicación en consultas individuales.

Después de recibir la formación de nivel básico, los profesionales comienzan a aplicar el modelo de intervención y método de atención biopsicosocial y de género en su consulta en aquellos casos que consideran más adecuados.

La puesta en marcha del método de atención cambia el paradigma a la hora de analizar lo que les pasa a los pacientes y los/as profesionales, y permite atender un mayor número de casos que están llamando con creciente asiduidad a las puertas de los centros de salud.

En las consultas individuales, el/la profesional es quien decide abordar cualquier caso con quejas y síntomas anímicos sin causa orgánica, contando con la orientación de un listado de quejas, síntomas y síndromes elaborado en base a la práctica médica probada.

LISTADO DE QUEJAS, SÍNTOMAS Y SÍNDROMES INCLUIDOS EN EL MALESTAR

Dolores músculo-esqueléticos	Náuseas, vómitos
Rigidez matutina	Epigastralgia
Entumecimiento	Alteración del gusto
Despertar temprano	Molestia en la garganta
Dormir demasiado poco	Síntomas menstruales
Angustia al caer dormido	Dolor pélvico
Pesadillas	Picor
Somnolencia diurna	Reacciones a químicos o alimentos
Irritabilidad	Ansiedad
Fallos de memoria	Depresión
Cansancio mental	Angustia
Cansancio físico	Somatización

Cambios de humor	T. somatoforme
Fono-fotosensibilidad	Cefalea tensional
Palpitaciones	Síndrome de colon irritable
Dolor torácico no cardíaco	Fibromialgia
Dificultad para respirar	Disfunción temporomandibular
Temblor. Vértigo	Dolor facial atípico
Mareo	Dispepsia no ulcerosa
Zumbidos	Dolor pélvico crónico
Dolor facial	Síndrome de fatiga crónica
Cefalea	Bolo histérico
Dolor abdominal	Sensibilización química múltiple
Ardor	Hiperventilación
Boca seca	Síndrome premenstrual

Fuente: Sara Velasco (2006). *Atención biopsicosocial al malestar de las mujeres. Intervención en Atención Primaria de Salud*. Madrid, Instituto de la Mujer/ Secretaría General de Políticas de Igualdad/ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, p. 231.

Ante un cuadro de malestar, los/as profesionales con formación encuentran necesario conocer el caso concreto del/a paciente, escuchar los acontecimientos de su vida para poder atenderle bien, lo que requiere de sucesivos encuentros. Los/as médicos planifican entonces las consultas de estos casos bien mediante la consulta programa, bien mediante la dedicación de mayor tiempo en consulta a pesar del retraso correspondiente que se origina para el resto de los pacientes citados. Tanto el volumen de consulta como la limitación de tiempo disponible actúan de filtros para poder atender un número reducido de casos que se seleccionan también por su menor complejidad.

Para la aplicación del nuevo método en consultas individuales fue importante comenzar por tratar casos de moderada complejidad. Para el/la profesional no es fácil reflejar en las pacientes las causas del malestar físico que tienen y requiere una habilidad y confianza que hay que desarrollar para que la persona pueda caer en la cuenta por sí misma de lo que le sucede en su vida⁷⁸. En este sentido, ha de contarse con un/a profesional que supere la predisposición a un abordaje médico biologicista que le sitúa en el saber y al/la paciente en una posición pasiva.

78. Cita de una de las personas entrevistadas. Murcia, junio de 2008.

La resolución de casos de malestar con este enfoque permite a las/os pacientes sentir que no dependen necesariamente de las pastillas y su confianza interior y autoestima aumentan más rápidamente.

Pero los beneficios de las consultas interpersonales no son sólo para los pacientes, que reducen sus síntomas somáticos y anímicos y ven mejorada su calidad de vida, sino también para los/as médicos que llevan a cabo un práctica médica más gratificante al poder tratar casos que antes sólo podían medicalizar.

4. Modelo de Cooperación con Salud Mental.

Especial importancia tiene el modelo de cooperación entre Primaria y especializada que se desarrolló a partir del 2005 y que supuso un elemento clave en la sostenibilidad del Programa.

En él, los profesionales de Salud Mental cooperan con los de Atención Primaria para que éstos puedan responder a los problemas del malestar de las pacientes en su consulta, sin necesidad de derivación especializada, ofreciendo a las usuarias de los servicios sanitarios públicos, una atención de calidad que además reduzca la frecuencia a las consultas. Un ejemplo que “se puede realizar sin más recursos o inversión (humanos, materiales, económicos) adicional a lo que ya aportaba el Programa por parte de la entidad financiadora”⁷⁹.

Salud Mental proporcionó el acompañamiento de psicólogos mediante la realización de sesiones clínicas organizadas en los Centros de Atención Primaria, donde los médicos/as intercambiaban información y puntos de vista sobre los casos más complicados y que les causaban más dificultades. Complementariamente, Salud Mental también estableció una línea telefónica y vía correo electrónico de interconsulta para una comunicación más fluida entre los profesionales de Primaria y los profesionales de Salud Mental.

Las sesiones clínicas eran reuniones de carácter informal y no académico, de dos horas de duración aproximada, que mantuvieron mensualmente los/as médicos de cada centro para trabajar algunos casos de especial dificultad. Se realizaron en total 18 sesiones clínicas biopsicosociales (siete en El Carmen,

79. Cita textual de una de las personas entrevistadas. Murcia, junio de 2008.

seis en El Palmar y cinco en San Andrés) participando un total de 37 personas en las sesiones entre las que estaban incluidos todos/as los participantes en la intervención.

Además de cubrir las necesidades técnicas de apoyo de los médicos para la aplicación del modelo de atención, esta intervención ha significado un espacio de gran valor para los/as profesionales participantes en el Programa pues les permite “controlar su estrés, recibir apoyo para su práctica de compañeros/as y psicólogos y encontrar alternativas de tratamiento para las pacientes”⁸⁰.

5. Grupos de apoyo de mujeres.

Los grupos de mujeres son espacios de intercambio de experiencias y apoyo entre mujeres diagnosticadas con malestar, que vienen a reforzar el abordaje de la problemática biopsicosocial en la Atención Primaria.

Su objetivo será facilitar la elaboración biopsicosocial en casos con síndromes del malestar mediante la dinámica grupal con perspectiva de género, tal y como estaba definido en el modelo de intervención para la Atención Primaria⁸¹.

La experiencia más interesante en este sentido se llevó a cabo en el Centro de Salud de El Carmen, donde se formó un grupo de apoyo en el que participaron 16 mujeres con síndrome de malestar derivadas por los/as médicos implicados en el Programa y que fue coordinado por una trabajadora social del mismo centro que contaba con formación dinámica.

En este grupo de mujeres se estudiaron sus diagnósticos o juicios clínicos previos que son múltiples: en nueve casos presentaban dolores músculo-esqueléticos, en seis casos había depresión, en cuatro insomnio, hubo tres casos de cefaleas, dos de ansiedad y un caso de vértigos, otro de palpitaciones y un último de dolor torácico no cardiaco.

La evaluación del Programa permite comprobar que la frecuencia de los diversos diagnósticos concuerda con las frecuencias de diagnósticos presentes

80. Sara Velasco Arias (2007). *Programa de Atención Biopsicosocial al Malestar de las Mujeres en Atención Primaria. Evaluación de intervención formativo-asistencial 2003-2006. Área Sanitaria de Murcia*. Instituto de la Mujer. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

81. *Ibidem*. p. 233.

en la muestra total de 412 casos clínicos de los resultados, con la excepción de que hay más proporción de casos con dolor músculo-esquelético que en la totalidad.

Los grupos de apoyo de mujeres es un componente que ha contado con buenos resultados, si bien es una de las intervenciones con menor desarrollo dentro del Programa.

6. Evaluación.

Véase el siguiente epígrafe sobre actividades de evaluación de la experiencia.

7. Difusión.

La difusión ha sido también un elemento de interés dentro del desarrollo del Programa en el que han participado una gran parte de los/as actores implicados en diversos foros, si bien las acciones con mayor trascendencia han estado a cargo del organismo director, el Instituto de la Mujer y de la consultora contratada.

La experiencia fue incluida en 2007 el libro de *Buenas Prácticas de las Administraciones Públicas en Mainstreaming de Género*⁸² a propuesta del Programa de Salud y Servicios Sociales del Instituto de la Mujer y fue presentada al premio de calidad del Observatorio de Salud de la Mujer del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Los principales resultados se han difundido en diversos espacios académico-profesionales como jornadas y congresos, docencia en cursos a personal técnico y de postgrado y publicaciones en el entorno científico-social, entre otros por parte de la consultora Sara Velasco.

Jornadas y congresos

“El enfoque de género en la atención a la salud: el caso del malestar de las mujeres”. Ponencia en III Jornadas Género y Salud. Investigación y Práctica Asistencial. Organizado por Seminario Interdisciplinar de Estudios de la Mujer. Universidad de Zaragoza, septiembre 2005.

82. Véase el vínculo a la publicación en el apartado de referencias documentales y bibliográficas; ficha nº 9 perteneciente al ámbito estatal.

“La perspectiva de género en programas de salud. Enfoque biopsicosocial”. Ponencia en Jornada con Subdirecciones de Tratamiento de Instituciones Penitenciarias. Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, octubre 2005.

“Atención biopsicosocial a los síndromes del malestar en Atención Primaria”. IX Jornadas Nacionales Fisioterapia en Atención Primaria. Murcia, 9, 10 y 11 de noviembre de 2006.

“El malestar de las mujeres. Determinantes de Género para la salud”. IV Foro de Salud de las Mujeres. Madrid, noviembre 2007. Organizado por el Observatorio de Salud de la Mujer, Ministerio de Sanidad y Consumo.

“Salud y participación Social de las Mujeres: determinantes de género en el malestar de las mujeres”. Conferencia en las jornadas: Mujer, Salud y Participación, Gijón, 10 de abril de 2008. Organiza: Ayuntamiento de Gijón. Concejala de Empleo, Igualdad y Juventud.

Docencia

Presentación del Programa de Atención al Malestar de las Mujeres. Diploma Superior de Salud Pública y Promoción de la Salud. Escuela Nacional de Sanidad (4h). Eds. 2007 y 2008.

Clase sobre Presentación de una experiencia sobre un modelo de atención biopsicosocial: el caso de Murcia. Escuela de Salud Pública de Verano de Mahón. XII Encuentro de Género y Salud, en el marco del Convenio entre el Instituto de Salud Carlos III/Escuela Nacional de Sanidad/Instituto de la Mujer (MTAS) (2h). 18 de septiembre, 2007.

Publicaciones

Véase el listado de publicaciones en el apartado de referencias documentales y bibliográficas.

6.5. Evaluación y transferencia

En la experiencia se llevaron a cabo dos evaluaciones, una intermedia de seguimiento y otra de la intervención formativo-asistencial, ambas publicadas por el Instituto de la Mujer.

El Instituto de la Mujer, a través de su Programa de Salud y Servicios Sociales ha colaborado en el diseño, trabajo de campo, vaciado de cuestionarios y tabulaciones e informe final de las actividades de evaluación, proporcionando un canal de retroalimentación al Programa mediante contactos, consultas y acuerdos institucionales con las entidades colaboradoras.

La evaluación intermedia contextualiza los pilares teóricos del modelo de intervención en Atención Primaria y el sentido de su puesta en práctica mediante la presentación de casos de consulta, que cualquier profesional puede encontrar en su trabajo.

En esta primera actividad evaluadora se aplicó un formulario en el que se recogieron los casos que se habían ido viendo durante los dos niveles de formación. Se recogieron alrededor de 70 casos.

La presentación de los beneficios del proyecto ante nuevos responsables institucionales del Servicio de Salud de la Región de Murcia permitió su difusión y continuidad.

La segunda actividad evaluadora se refiere al estudio-evaluación cuantitativa y cualitativa de la intervención formativo-asistencial realizado durante 2006 que incluye una evaluación del proceso, de los resultados y de impacto, recogiéndose 412 casos clínicos y planteando también un Plan de Extensión de la experiencia a todos los centros de salud de Murcia.

Desde el Programa de Salud del Instituto de la Mujer se ha favorecido la transferencia de conocimientos generados por el Programa de Atención Biopsicosocial al Malestar de las Mujeres en el Diploma de Salud Pública y Género que se realiza en el marco del convenio entre la Escuela Nacional de Sanidad (ENS) y en colaboración con el Observatorio de Salud de la Mujer del Ministerio de Sanidad y Consumo (MSyC). Dicho Diploma está dedicado a las políticas de igualdad en salud y dirigido al personal técnico y de gestión de las consejerías de salud de las comunidades autónomas y de sus organismos de igualdad.

Adicionalmente, el Programa ha sido presentado en los encuentros de salud y género realizados, también en colaboración con la ENS para el mismo personal técnico y de gestión, como foros de intercambio de información y buenas prácticas en género y salud.

6.6. Partes implicadas y espacio de colaboración

El Programa de Salud y Servicios Sociales del Instituto de la Mujer lideró y asumió la dirección del Programa de Atención Biopsicosocial al Malestar de las Mujeres en Atención Primaria enmarcándose dentro del Objetivo 2 “Promover el desarrollo de modelos de atención biopsicosocial y de género” de su Estrategia de Salud para la integración de la igualdad en las políticas nacionales de Salud.

De esta forma, el Instituto de la Mujer se ha responsabilizado de la financiación del Programa, gran parte de su difusión y el seguimiento y asesoramiento en el diseño y supervisión de los contenidos de los materiales y del proceso de evaluación.

La consultora experta en género y salud, contratada por el Instituto de la Mujer, ha coordinado el Programa, realizado la planificación del Programa, el análisis de situación previo, el diseño del modelo y método de atención, la redacción del libro que lo desarrolla, el diseño de los cursos de formación, sesiones clínicas didácticas y materiales didácticos y la realización de sesiones de trabajo con personal técnico y formación de los cursos a profesionales del Sistema Nacional de Salud en Guadalajara y Murcia, las sucesivas evaluaciones y las presentaciones del Programa en los ámbitos docentes.

Dentro del Servicio Murciano de Salud, las instituciones principalmente involucradas en la ejecución de la experiencia han sido la Dirección General de Asistencia Sanitaria del Servicio Murciano de Salud, la Gerencia de Atención Primaria de Murcia, con especial involucración de su Unidad Docente y la Red de Salud Mental de la Región de Murcia.

La Dirección General de Asistencia Sanitaria del Servicio Murciano de Salud convocó y aglutinó a la Gerencia de Atención Primaria y a Salud Mental, posibilitando un importante proceso de alianzas dentro del Programa.

A la Gerencia de Atención Primaria de Murcia pertenecen a los/as médicos, enfermeras y trabajadoras sociales de Atención Primaria de los tres centros de Salud de Murcia (San Andrés, El Carmen y El Palmar) que participaron en las formaciones y posteriormente a través de las consultas individuales, sesiones

clínicas y los grupos de mujeres. Asimismo, su Unidad Docente es la que ha coordinado el Programa en la Región de Murcia y ha proporcionado los recursos institucionales necesarios para desarrollar todos los cursos de formación y canalizar la demanda del personal sanitario para la adecuada continuidad y sostenibilidad del Programa.

A la Red de Salud Mental de la Región de Murcia pertenecen los psicólogos de los centros de salud mental que proporcionaron apoyo a los/as médicas en las sesiones clínicas y a través de la vía de comunicación interconsulta.

Durante la ejecución del Programa también se contó con el apoyo y seguimiento del Instituto de la Mujer de la Región de Murcia.

En esta experiencia, las alianzas han sido un elemento muy importante tanto para la puesta en marcha del Programa como para su ejecución.

En el inicio de la experiencia, desde su definición hasta su puesta en práctica, las experiencias de trabajo previas con la consultora contratada y las buenas relaciones de entendimiento existentes entre el Instituto de la Mujer y la Unidad Docente de la Gerencia de Atención Primaria de la Región de Murcia han permitido la cristalización del Programa en este nivel sanitario.

Una vez iniciado el Programa, la alianza más importante a la que ha dado pie la experiencia y que ha permitido su continuidad y sostenibilidad es de naturaleza interna al Servicio de Salud Murciano; es la que se produce entre el Sistema de Atención Primaria y el de Salud Mental con el apoyo de los psicólogos/as a los/as médicos de familia que resulta en una menor derivación y una mayor calidad de los servicios primarios.

6.7. Contexto de aplicación de la experiencia

El Instituto de la Mujer, creado en 1983, es un organismo autónomo dependiente de la Secretaría General de Políticas de Igualdad que le corresponde promover las políticas de igualdad entre ambos sexos, promoviendo y fomentando las condiciones que posibiliten la igualdad entre mujeres y hombres (en derechos y oportunidades) y la participación de las mujeres en el ámbito político, cultural, económico, social y sanitario.

Para cumplir con sus cometidos, este organismo puso en marcha diversas políticas en favor de las mujeres, que se han concretado en Planes de Igualdad de Oportunidades. El IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (IV PIOM) terminó su vigencia en el 2006. Recientemente, se ha aprobado —diciembre de 2007— un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011) en el que figura como eje específico la salud (eje número 7).

Desde el Programa de Salud del Instituto de la Mujer se ha venido trabajando para aplicar tanto el principio de igualdad a las políticas de salud utilizando una estrategia de acciones específicas en favor de la salud de las mujeres como la transversalización o *mainstreaming* de género, como forma de intervención para incorporar a todas las instituciones en el objetivo de alcanzar la igualdad, en este caso, en las políticas públicas en relación a la salud. Tal proceso, de carácter tanto técnico como político requiere, para su puesta en marcha, tanto de personal cualificado y sensibilizado en salud y género, como de voluntad política, y por tanto, dotación de recursos, incluyendo financiación económica, para modificar realidades injustas que afectan al bienestar y la salud de las mujeres.

El Instituto de la Mujer tiene en cuenta para integrar un enfoque de género en las políticas de salud que la situación de los hombres y mujeres en la sociedad española es diferente por causas socioculturales de género, y que ello conlleva desigualdades en los padecimientos de salud e inequidades en la disponibilidad de poder, de beneficios y de recursos.

Ha contemplado la importancia de estudiar la morbilidad diferencial por sexos, las desigualdades en el acceso y la atención de salud y sus correspondientes sesgos de género, así como investigar y articular medidas para modificar aquellas desigualdades.

Pero además, se ha impulsado y promovido la incorporación del género como categoría de análisis en los modelos teóricos, en la investigación, en los programas de prevención y en la práctica clínica.

Para ello se ha tenido en cuenta un marco teórico que explique el proceso de salud-enfermedad relacionado, no sólo con la biología, sino también con el contexto social en que se vive, con la experiencia vivida por cada cual y con los significados subjetivos de esa experiencia. Los condicionantes de género

son una parte de esos aspectos del contexto social y de la vivencia subjetiva que condicionan el proceso de salud.

Para poder integrar el principio de igualdad en las políticas de salud desde el Programa de Salud del Instituto de la Mujer se planteó una estrategia que se concretó en los siguientes objetivos:

- Objetivo 1. Promover la implementación del *mainstreaming* de género en coordinación con los ámbitos europeo, central y autonómico.
- Objetivo 2. Promover el desarrollo de modelos de atención biopsicosocial y de género que contemplen, no sólo las características biológicas, sino los factores psicosociales ligados a la condición de las mujeres y los condicionantes de género.
- Objetivo 3. Promover la formación y sensibilización para incorporar la perspectiva de género y su impacto sobre la salud entre el personal técnico y de gestión de los servicios sociosanitarios y de los y las profesionales de la salud.
- Objetivo 4. Promover intervenciones en procesos de salud-enfermedad prevalentes para las mujeres y sensibles al impacto de género.
- Objetivo 5. Promover programas de salud para mujeres en riesgo de exclusión.
- Objetivo 6. Promover avances en los conocimientos, intervenciones preventivas y asistenciales en el proceso de salud-enfermedad sobre trastornos de la imagen corporal y de la alimentación.
- Objetivo 7. Impulsar la participación y empoderamiento de las mujeres en los procesos de salud.
- Objetivo 8. Promover la producción, publicación y difusión de conocimiento sobre la salud de las mujeres entre el personal técnico y de gestión de los servicios sociosanitarios, los y las profesionales de la salud, así como impulsar la elaboración de materiales dirigidos a las mujeres.

Es en referencia al Objetivo 2 de esta estrategia que se enmarca el Programa de Atención Biopsicosocial al Malestar de las Mujeres en Atención Primaria.

Por otro lado, la Red de Atención Primaria de Salud de la Región de Murcia, en colaboración con el sistema de atención especializada de salud mental garantiza la capacidad institucional necesaria para implementar el modelo de abordaje biopsicosocial de manera integrada en los servicios públicos preexistentes.

Esta capacidad se complementa con la formación y apoyo brindados desde el Instituto de la Mujer para atender los problemas del malestar de las mujeres desde un enfoque biopsicosocial y de género. Más en concreto, el Instituto de la Mujer contrata a una consultora que diseña el método para hacerlo aplicable a las características de la Atención Primaria de Salud y que es también la formadora que lo pone en práctica, experta especialista en género y salud y en aplicación dinámica del enfoque biopsicosocial.

Aunque las capacidades quedan establecidas en el momento de partida de la experiencia, el principal desafío que enfrenta el Programa es el de asegurar que queden instaladas de manera sostenible en el sistema de Atención Primaria de Salud y para ello es necesario que se profundice en generar las capacidades autónomas de las médicas y médicos de Atención Primaria. La transferencia del modelo y el método de abordaje sólo será posible con el seguimiento y los apoyos necesarios para ello (en especial, el apoyo de especialistas de salud mental).

Por otro lado, la instalación de las capacidades en términos de aplicación no dependen sólo de la asimilación del modelo y sus ventajas, sino de la superación de las resistencias que el propio sistema pueda ofrecer a un cambio de enfoque que implica cambios importantes en el paradigma biomédico tradicional, por lo que, además de las capacidades en sí mismas, se necesita difusión, sensibilización y divulgación para la extensión del modelo en el medio y largo plazo.

En cuanto a la inversión económico-financiera, es relativamente pequeña si tenemos en cuenta que sólo se requiere invertir en la formación sobre el modelo. Los recursos humanos, infraestructuras y medios materiales son los preexistentes en la Red de Salud Primaria, ya que el modelo se integra en su funcionamiento cotidiano. Los apoyos necesarios por parte de los especialistas de salud mental pueden ser cubiertos por el propio sistema de salud mediante el establecimiento de un mecanismo de cooperación como el descrito en esta experiencia o, eventualmente, pueden ser apoyados desde afuera con recursos adicionales (psicólogos privados) o alternativos (figuras asimilables en el contexto cultural de referencia), no necesariamente institucionalizados.

Algunos contextos culturales pueden ser más proclives a asimilar este enfoque. En el contexto español se produce un cierto rechazo a la aplicación de

enfoques psicoanalíticos que están en la base del método terapéutico de aplicación de esta experiencia. En algunos países, como por ejemplo los del Cono Sur, existe una tradición amplia y una formación bastante extendida entre los profesionales de la salud en relación a los conceptos del psicoanálisis que podrían contribuir a una más fácil extensión del método de Atención Biopsicosocial al Malestar de las Mujeres.

El otro pilar del enfoque del Programa es el aportado por el pensamiento crítico feminista, que se concreta en la aplicación de un enfoque de género y un mayor protagonismo de la subjetividad de las mujeres en los procesos terapéuticos, por lo que la receptividad de esta perspectiva será otro de los elementos del contexto que pueden contribuir o resistir a la extensión del modelo.

6.8. Lecciones aprendidas de la experiencia

6.8.1. Factores de éxito

Mejora de la calidad de la Atención Primaria

Una de los aspectos más interesantes de este Programa es la mejora de la calidad de la Atención Primaria gracias a la utilización de la herramienta diseñada (método de intervención biopsicosocial y subjetivación) que tiene implicaciones tanto para las usuarias como para los y las sanitarios/as.

Por una parte, las pacientes afectadas con el malestar reciben una atención de mayor calidad por parte de los/as médicos de Atención Primaria, que tiene consecuencias en la mejora de su calidad de vida. Crecen como personas, siendo más conscientes de los problemas de contexto que inciden en su salud y, de esta manera, pueden tomar sus propias decisiones respecto a su vida (empoderamiento). Desde esta perspectiva, se trata de una mejora de la respuesta que recibe la ciudadanía como usuaria de los servicios públicos sanitarios.

Por otra parte, también los/as profesionales de Atención Primaria pueden llevar a cabo una práctica médica más ajustada a las necesidades de las pacientes, al tiempo que atender a un mayor número de pacientes que anteriormente únicamente trataban con fármacos. Ello les devuelve un ejercicio profesional más gratificante para sí mismos: “lo que nos potenció a todas las personas que participamos [es] que es muy gratificante en la relación médico-paciente porque son pacientes especialmente complicados

y al permitirte mirarlos de otra manera y trabajarlos de otra forma pasan de ser potenciales enemigos o pacientes difíciles [...] a pacientes que ya los ves de otra manera”⁸³.

Mejoran también las relaciones con sus colegas profesionales con los que comparten sus casos en las sesiones clínicas. Todo ello contribuye a superar el conocido como “síndrome del quemado” que se refiere a la sensación de insatisfacción de los y las médicos/as porque sus pacientes no mejoran con la atención y consejos que les proporcionan basados en los métodos e instrumentos tradicionales de consulta.

Todo ello da como resultado que el Programa de Atención Biopsicosocial al Malestar de las Mujeres en el Sistema de Atención Primaria de Salud logra ofrecer un servicio sanitario de mayor calidad, con mayor nivel de eficacia y más cercano a la ciudadanía.

Bajos costes de inversión adicional

Otro factor de éxito de este proyecto es el relacionado con los escasos recursos económicos que hacen falta para implementarlo. Es un proyecto que no necesita de un volumen de recursos económicos adicionales muy elevado y, sin embargo, reduce costos gracias a la reducción de las derivaciones desde la Atención Primaria a Salud Mental.

Integración en el Sistema de Atención Primaria de Salud y cooperación/coordiación con especializada

El modelo responde a las necesidades sentidas por los/as médicos de Atención Primaria de Salud, que se encuentran con una creciente demanda insatisfecha de soluciones ante los síntomas que generan los síndromes del malestar, especialmente en las mujeres. Se trata del primer nivel de atención sanitaria, donde incluir nuevas herramientas de abordaje para los profesionales tiene un gran impacto en términos de mejora de la eficacia del sistema público de salud. Su integración, por tanto, en el nivel de Atención Primaria de Salud es uno de los factores de éxito indudable.

Sin embargo, tal integración sólo es posible si se da un alto nivel de formación a los/as médicos de Atención Primaria, se promueve su autonomía

83. Literal de una de las personas entrevistadas.

y se establece, especialmente un sistema de apoyo de la red de salud, por parte de médicos especializados en salud mental. De ahí que, en este caso, la cooperación con especializada sean un factor de éxito importante, en término de autonomía de los médicos de Atención Primaria para resolver directamente los casos que atendían, sin necesidad de derivación. Al mismo tiempo, supone la demostración del éxito de un modelo de cooperación entre primaria y especializada replicable en otras áreas de del sistema público de salud.

Cumplimiento con recomendaciones internacionales

La Organización Mundial de la Salud alerta de que las enfermedades mentales son enfermedades del desarrollo y recomienda que se aborden con métodos innovadores que tengan en cuenta los aspectos psicosociales y de género en los servicios de Atención Primaria.

En este sentido, la Estrategia del Programa de Salud del Instituto de la Mujer en la que se enmarca la experiencia incluye la promoción de “modelos de atención biopsicosocial y de género que contemplen, no sólo las características biológicas, sino los factores psicosociales ligados a la condición de las mujeres y los condicionantes de género”, como un objetivo específico para integrar el principio de igualdad en las políticas de salud.

Es por ello que el Programa de Atención Biopsicosocial al Malestar de las Mujeres supone una experiencia de adecuación y cumplimiento con las recomendaciones internacionales y políticas nacionales de igualdad en el ámbito de la salud y la igualdad de oportunidades.

Recursos humanos especializados

Otro factor de éxito son los recursos humanos especializados en la puesta en marcha de la iniciativa. La alta especialización de las personas que idearon las formaciones, las implementaron y las siguieron, así como los otros mecanismos del proyecto, ha sido una contribución determinante para la correcta ejecución del Programa. El equipo humano involucrado tenía grandes conocimientos en los pilares del Programa: salud, teorías psicológicas y también en perspectiva de género.

6.8.2. Dificultades encontradas

Es necesario un mayor compromiso institucional para su extensión por parte de las instituciones responsables de su puesta en marcha: el Instituto de la Mujer y, en especial, los servicios de salud.

La difusión y sensibilización institucional llevada a cabo por el Programa no ha sido lo suficientemente sólida para que permitiera legitimar en mayor medida el modelo, teniendo en cuenta que puede generar resistencias al incidir en un cambio del paradigma existente hoy en las instituciones y políticas de salud y en la práctica médica. La experiencia ha mostrado que en algunos momentos el enganche del proyecto en la práctica de la Atención Primaria y su continuidad ha costado incluso con la actividad en marcha. Hubo un momento crítico de cambio en el que el proyecto debió de argumentarse de nuevo ante los cambios de responsables institucionales.

Por otro lado, hay limitaciones derivadas de las propias dinámicas de la Atención Primaria y la organización del sistema de consultas que suponen importantes desafíos para la aplicación del modelo en primaria. Una de ellas es el escaso tiempo disponible para las consultas, además del formato de las mismas y la escasez de espacios para las consultas programadas.

Tratándose de una experiencia piloto, el número de profesionales implicados que tuvieron interés en la formación y que lo han puesto en marcha es relativamente reducido, dado su carácter voluntario y no institucionalizado. Por otro lado, no hay un reconocimiento unánime de las ventajas y beneficios que ha dado este modelo y, por el momento, no ha sido posible comenzar con su proceso de extensión.

Otra de las dificultades no resueltas en la experiencia tiene que ver con aspectos prácticos de la programación de la formación. En opinión de algunas de las personas participantes en la iniciativa, la formación a los/as profesionales sanitarios de Atención Primaria debe hacerse en tiempo laboral, combinándolo en todo caso con una menor dedicación de horas fuera del horario de trabajo. En este sentido, tanto el sistema de salud como el o la profesional deben poner de su parte para mejorar la formación del personal, sin dejar que recaiga, única y exclusivamente, en el tiempo personal de los profesionales.

Finalmente, la organización de las sesiones clínicas, que quedaba sujeta a la decisión de cada centro, ha señalado otro aspecto a reconsiderar. En algunos casos se ha comprobado que las sesiones clínicas son más efectivas cuando se hacen con un grupo establecido y comprometido, y no en grupos abiertos donde pueden acudir otros/as compañeros/as con menor grado de implicación y confianza.

6.8.3. Elementos del contexto necesarios para que la experiencia resulte transferible

Red básica de salud

Para que la experiencia resulte transferible es necesario que exista un sistema básico de Atención Primaria de Salud que cuente con la infraestructura y el personal profesional médico mínimo para llegar a toda la población. La red básica de salud debe tener centros de salud distribuidos por toda el área geográfica de influencia para atender equitativamente a la población.

Este sistema básico de salud puede favorecer la formación en el método de atención biopsicosocial entre sus profesionales de Atención Primaria y proporcionar a las mujeres un acceso a la atención psicológica en escenarios de pocos recursos económicos.

Inversión en formación

La inversión en formación es un elemento vital e imprescindible tanto para la puesta en marcha del Programa, como para el logro de mayores niveles de eficacia.

En la propia evaluación del Programa de Atención Biopsicosocial en el Área Sanitaria de Murcia se ha comprobado que hay diferencia de éxito en mejoría de los/as pacientes entre aquellos profesionales sanitarios formados con un solo nivel de formación (35 horas) y entre los que recibieron los dos niveles formativos (35+63 horas). Por tanto, a mayor nivel de formación del personal sanitario mejores resultados del Programa.

Es importante por tanto plantearse *a priori* el grado de compromiso que asume la entidad en formación, así como el nivel de formación que va a proporcionar dentro y fuera de la jornada laboral, tanto a los profesionales de Atención Primaria como de Salud Mental.

Recursos humanos y coordinación institucional

También el recurso humano es definitivo en las diferentes fases del Programa.

En primer lugar, es necesario personal para llevar a cabo una buena coordinación con la medicina especializada que permita los apoyos necesarios con Salud Mental y logre articular relaciones de cooperación entre departamentos

mediante convenios u otros acuerdos que institucionalicen el modelo de intervención y método de atención en la práctica habitual del sistema sanitario.

Asimismo, son necesarios otros dos tipos de recursos humanos: un formador o formadora para proporcionar las primeras capacitaciones a los/as médicos y demás profesionales; y a los/as médicos sensibles al problema del síndrome del malestar y con interés en aplicar un nuevo enfoque de trabajo que puedan, además, replicar las formaciones en otros niveles del sistema.

Por otra parte, si bien no es necesaria una especialización por parte de los/as profesionales participantes en psicología analítica, sí es importante que los profesionales que se interesen por el Programa tengan un enfoque abierto a las teorías psicológicas y vayan adquiriendo ciertos conocimientos en psicodinámica.

Voluntad política

También es necesaria una fuerte y sostenida voluntad política por parte de los/as gestores/as de cara a defender un cambio de modelo de atención en la Atención Primaria de Salud. El modelo tiene que estar apoyado por los máximos responsables y contar con un enfoque integral que afecte a una gran parte del personal de Atención Primaria, no sólo a los/as profesionales voluntariamente interesados.

6.8.4. Otras lecciones generales

Un cambio en el enfoque de trabajo de los problemas del malestar de las mujeres en Atención Primaria de Salud puede, sin necesidad de gran inversión adicional, implicar un cambio sustancial en la mejora de la salud de las mujeres y de la eficacia del sistema de salud en general, incluyendo beneficios para los propios a los/as médicos, quienes ven mejorado su trabajo.

La Atención Primaria de Salud puede ser más efectiva y democrática si incluye un enfoque más amplio que el puramente médico-biologicista, pues permite tener en cuenta los factores psicológicos y sociales que determinan los procesos de salud y enfermedad de las personas. La aplicación del enfoque de género permite, además, incluir los determinantes de género que explican el malestar y promover, de este modo, una mayor equidad de género en el sistema público de salud, ya que al modificar los determinantes psicosociales de género, activando y empoderando a las mujeres, contribuye a ir cambiando el balance de la estructura social de género.

La integración de este enfoque muestra una clara mejoría de las pacientes, a la vez que una mejora en la eficiencia de los recursos sanitarios. Sin embargo, estas evidencias no son suficientes para su extensión, pues implican un cambio importante en los paradigmas sanitarios predominantes y, por tanto, requieren de un trabajo importante de sensibilización, difusión, legitimación y movilización para el compromiso institucional.

“[...] todo esto lleva su tiempo, sin embargo, la persona que le ayudas a descubrir algo así, le ayudas a que piense en esa clave de cara al futuro. Probablemente cuando tenga otro problema, aunque sea de otro tipo completamente distinto, ya es más fácil que incluya lo que le ocurre en su vida en la traducción de su malestar, aunque sea físico el malestar”⁸⁴.

6.9. Para más información

6.9.1. Referencias documentales y bibliográficas

BUENAS PRÁCTICAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE MAINSTREAMING DE GÉNERO. Madrid: Fundación Mujeres. Mayo 2007. www.migualdad.es/mujer/mujeres/igualdad/Mainstream_Adm.pdf

VELASCO ARIAS, Sara. “Los síndromes del malestar de las mujeres en Atención Primaria”. En: *Revista Mujer y Salud* n° 16. Dossier. Barcelona, CAPS. Octubre 2005. http://matriz.net/mys/mys16/dossier/doss_16_3.html.

VELASCO ARIAS, Sara (2006). *Atención Biopsicosocial al Malestar de las Mujeres. Intervención en Atención Primaria*. Serie Salud n° 9. Madrid, Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. www.migualdad.es/mujer/publicaciones/docs/Atencion%20biopsic%20malestar.pdf

VELASCO ARIAS, Sara (2006). “El enfoque de GÉNERO EN LA ATENCIÓN A LA SALUD”. En: TOMÁS, CONCEPCIÓN; MIQUEO, Consuelo; YAGO, Teresa; BARRAL, M^a José y FERNÁNDEZ, Teresa (eds.). “Diálogos interrumpidos. Investigación en salud y práctica asistencial: integración de una perspectiva de género”. Seminario Interdisciplinar de Estudios de la Mujer (SIEM) Universidad de Zaragoza.

VELASCO ARIAS, Sara (2007). *Evaluación de intervención formativo-asistencial 2003-2006. Área Sanitaria de Murcia. Programa de Atención Biopsicosocial al Malestar de las Mujeres. Intervención en*

84. Literal de una de las personas entrevistadas.

Atención Primaria. Instituto de la Mujer. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

VELASCO ARIAS, Sara; LÓPEZ DÓRIGA, Begoña; TOURNÉ GARCÍA, Marina; CALDERÓ BEA, M^a Dolores; BARCELÓ BARCELÓ, Inmaculada y LUNA RODRÍGUEZ, Consuelo. “Evaluación de una intervención biopsicosocial para el malestar de las mujeres en Atención Primaria, en Feminismo/s”. En: Revista del Centro de Estudios sobre la Mujer de la Universidad de Alicante. Número 10, diciembre de 2007. www.ua.es/cem/publicaciones/revista/numero10.htm

VELASCO ARIAS, Sara; RUIZ, M^a Teresa; ÁLVAREZ-DARDET, Carlos (2006). “Modelos de atención a síntomas somáticos sin causa orgánica. De trastornos fisiopatológicos al malestar de las mujeres”. En: *Revista Española de Salud Pública*, 4(80): 317-333. www.msc.es/estadEstudios/publicaciones/recursos_propios/resp/revista_cdrom/vol80/vol80_4/RS804C_317.pdf

6.9.2. Referencias institucionales y personales

Personas entrevistadas:

Begoña López Dóriga, directora del Programa de Salud y Servicios Sociales del Instituto de la Mujer; directora del Programa de Atención Biopsicosocial al Malestar de las Mujeres.

Ministerio de Igualdad. www.migualdad.es/mujer

C/ Condesa de Venadito, 34. 28027 Madrid

Teléfono: 913 638 000 (centralita)

E-mail: salud2@migualdad.es

María Teresa Martínez Ros, jefa de Área de Formación. Fundación para la Formación e Investigación Sanitarias de la Región de Murcia.

Hospital General Universitario Reina Sofía. Edificio EMI, 1^a planta.

C/ Luis Fontes Pagán, 9. Murcia

Teléfono: 968 359 772. Fax: 968 359 777

E-mail: mariat.martinez4@carm.es

Sara Velasco Arias, médica y psicoanalista.

Coordinadora del Programa de Atención Biopsicosocial al Malestar de las Mujeres.

C/ Suecia, 35. 46006 Valencia

Móvil: 606 595 961

E-mail: saravelasco@gmail.com

Marina Tourné García, médica de Familia en el Centro de Salud de Murcia “Infante Juan Manuel”; coordinadora funcional para el Programa en el Centro de Salud de San Andrés y ayudante de campo en la evaluación.

C/ Pintor Almela Costa s/n. 30011 Murcia,

Teléfono: 968 343 200 (centralita). Fax: 968 343 388

E-mail: marina.tourne@carm.es

Juan Carlos Sánchez Sánchez, psicólogo clínico. Servicio de Psiquiatría. Hospital General Universitario Morales Meseguer.

C/ Marques de los Vélez s/n. 30008 Murcia

Teléfono: 968 360 900 (ext. 2546 o 3587). Fax: 968 232 484

E-mail: juanc.sanchez@carm.es

Otras referencias institucionales:

Hubo muchas otras personas que se comprometieron con la puesta en marcha y ejecución del Programa y que aparecen referidas en el informe de evaluación, entre otras y sin ánimo de exhaustividad: Concepción Escribano, Amor Gea, Dolores Calderó, Consuelo Luna, Inmaculada Barceló, etc.

6.9.3. Otras referencias

Instituto de la Mujer de la Región de Murcia: www.imrm.es

Servicio Murciano de Salud: www.murciasalud.es

Gerencia de Atención Primaria de Murcia: www.murciasalud.es/gerenciadeturcia

Servicios de Salud Mental de Murcia: www.murciasalud.es

Otros títulos de la colección "Documentos de cohesión social"

Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina

Bernardo Kliskberg

Retos para la reforma fiscal en América Latina

Santos Ruesga Benito y Domingo Carbajo Vasco

Género y políticas de cohesión social

*Irene López (coord.), Paula Cirujano, Alicia del Olmo, Beatriz Sevilla
y Rocío Sánchez*

Participación de la sociedad civil y cohesión social

José Moisés Martín Carretero

Las políticas públicas que no contribuyen a la cohesión social

Andrés Palma Irarrazábal

Esta publicación constituye la segunda parte del libro *Género y políticas de cohesión social*, de la colección “Documentos de cohesión social” que edita la oficina de Coordinación del Programa EUROsocial. En aquél se abordaron los principales conceptos teóricos de la transversalización de género en relación a la cohesión social y se recopilaron experiencias de integración de género, tanto europeas como latinoamericanas, en los sectores de la educación, la salud, la justicia, la fiscalidad y el empleo.

En esta segunda parte se han seleccionado y analizado seis experiencias de buenas prácticas para la igualdad de género en clave de cohesión social: la Política de transversalización de género de la Administración Sueca; el Sistema de Enfoque de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión de Chile; la Integración del enfoque de género en el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía; el Proyecto de intervención en violencia doméstica hacia las mujeres en Berlín (BIG); el Proyecto de Desarrollo Integral de la Mujer de Cotacachi (Ecuador) y el Programa de Atención Biopsicosocial al Malestar de las Mujeres en Atención Primaria de la Región de Murcia. El análisis se basa en el que se llevó a cabo en el marco de la base de datos EPIC de EUROsocial, por un equipo coordinado por Irene López, formado por Paula Cirujano, Alicia del Olmo y Rocío Sánchez, coautoras de los informes.

Los primeros capítulos recogen cuestiones metodológicas y conceptuales, y un análisis comparativo de las buenas prácticas a modo de introducción. A continuación, se analiza la problemática de identificar y conceptualizar las buenas prácticas de género para la cohesión social y se propone una definición. Por último, se presentan de manera comparada las buenas prácticas seleccionadas, analizando cuáles son sus principales aportes en materia de género y cohesión social. La segunda parte recoge el informe de análisis detallado de cada experiencia, de manera similar a la se puede encontrar en la base de datos EPIC del Programa EUROsocial.

SOBRE LA AUTORA

IRENE LÓPEZ MÉNDEZ es licenciada en Derecho Internacional por la Universidad de Lovaina (Bélgica) y experta en cooperación internacional y políticas de género. Es docente universitaria, asesora de instituciones nacionales e internacionales y ha escrito numerosos libros y artículos sobre género y cooperación.

