

TALLER 3: Igualdad de género y técnicas del mainstreaming de género: metodología SMART (método simple para evaluar la relevancia del género en las políticas) y la evaluación del impacto en función del género

Conny Roggeband, Universidad Libre de Amsterdam, Holanda

Desde 1995 (cuando se celebró la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing), el mainstreaming de género ha sido adoptado como estrategia para la igualdad de género en todos los estados miembros de la Unión Europea, así como por un gran número de países candidatos a la adhesión a la Unión Europea. Sin embargo, en los países candidatos, la introducción del mainstreaming de género se encuentra con obstáculos, oportunidades y dilemas específicos.

El propósito del mainstreaming de género es el de incorporar una perspectiva de género en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores implicados normalmente en la elaboración de políticas. Esto quiere decir que el mainstreaming de género debería ser una rutina normal y diaria en las políticas. Ello implica la organización de hábitos y procedimientos específicos, y de responsabilidades y competencias concretas que garanticen la atención que se le presta al género. En la situación actual, y a pesar de los diversos esfuerzos que se han puesto para integrar el género, las instituciones existentes y las maquinarias políticas no se encargan aún del género de manera adecuada. Muchos de los procedimientos y hábitos existentes han sido insensibles a las diferencias de género o han estado inclinados hacia uno de los géneros. A menudo los planes y programas de las políticas no reconocen las diferencias en el género. También, suelen incluir (a veces de manera inconsciente) presunciones que favorecen las relaciones desiguales de género existentes. El mainstreaming de género como estrategia está hecho para hacer frente a este problema de manera activa, y para utilizar el mandato normal de las personas implicadas en la elaboración de las políticas para promover relaciones más equitativas entre mujeres y hombres.

Se han llevado a cabo en diferentes países esfuerzos para desarrollar herramientas e instrumentos para superar los problemas mencionados. En mi presentación les voy a exponer dos de estos instrumentos: SMART (un método simple para evaluar la relevancia del género en las políticas) y la evaluación del impacto en función del género.

¿Por qué es importante conocer y aplicar estos instrumentos?

- Abre la perspectiva de todos aquellos implicados en la elaboración de las políticas a las diversas situaciones y necesidades de mujeres y hombres. Puede activar la concienciación en las consecuencias intencionales y no intencionales de políticas para el día a día de mujeres y hombres. También puede causar un enfoque más global que estimule la diversidad entre las personas sin crear desigualdades.
- Ayuda a hacer un mejor uso de todos los recursos humanos disponibles.
- Mejores políticas y un mejor gobierno: los instrumentos del mainstreaming de género ayudan a aumentar la transparencia y a ser más abiertos en la elaboración de políticas.
- Ayuda a crear sensibilización y pericia en materia de género entre todas las personas implicadas en la elaboración de políticas.
- Ayuda a generar información sobre las situaciones, posiciones y recursos de los hombres y las mujeres en muchos ámbitos de políticas diferentes.

Los instrumentos de la evaluación del impacto en función del género

La evaluación del impacto en función del género tiene sus raíces en el sector medioambiental. El instrumento para la evaluación del impacto medioambiental se ha adaptado para el uso en el mainstreaming de género. Se ha llevado a cabo un trabajo innovador en el ámbito de las mujeres y el desarrollo. En Holanda se desarrolló un instrumento por Mieke Verloo y yo misma, a petición del gobierno a principios de los 90 (Verloo & Roggeband, 1994). El propósito del proyecto fue la construcción de un instrumento que pudiese evaluar el impacto sobre las relaciones de género de cualquier propuesta de política a nivel nacional. La evaluación del impacto en función del género es una evaluación conocida como "ex ante", lo que significa que una propuesta se examina para evaluar su impacto en las relaciones de género antes de que dicha propuesta sea aceptada o implementada. El instrumento permite examinar una propuesta de política dada, para detectar y evaluar su impacto diferencial o los efectos sobre las mujeres y los hombres y las relaciones de género. Este examen previo tiene la ventaja de que los efectos negativos probables se pueden prevenir antes de que la propuesta sea aprobada. Un análisis desde una perspectiva de género ayuda a ver si las necesidades de mujeres y hombres se toman en cuenta equitativamente y si así están reflejadas en la propuesta de dicha política.

La evaluación del impacto en función del género está diseñada para poderse utilizar con cualquier propuesta de política de cualquier ámbito posible de políticas. En Holanda, este instrumento se ha utilizado en el ámbito de la educación, la justicia, los impuestos, la agricultura y las infraestructuras entre otros. Se ha aplicado también tanto a nivel regional como a nivel local. Una valoración de dicho instrumento en 1999 (Graaf, Mossink & Gröflin, 1999) confirmó que el instrumento ha demostrado ser útil. En algunos casos, las propuestas de políticas han sido cambiadas para hacer frente a los efectos negativos potenciales sobre las relaciones de género.

La experiencia de la evaluación del impacto en función del género: ¿cuándo aplicarla y en qué ámbitos?

¿Qué momentos en el proceso de las políticas son importantes para el mainstreaming de género y qué instrumentos se pueden aplicar? Se puede elegir entre evaluación "ex ante", es decir, una evaluación en el período de preparación de la política, antes de que se tome decisión alguna y antes de que dicha política sea implementada; o "post" evaluación, después de que la política haya sido implementada. Por supuesto, con este último tipo de evaluación es mucho más fácil ver el impacto de una política (una condición previa necesaria es que se ha de asegurar que la situación antes de la implementación también se conozca). Sin embargo, si los efectos demuestran ser negativos, el daño ya estará hecho. Por lo tanto, la evaluación "ex ante", aunque es más compleja, tiene ventajas importantes. En primer lugar, la propuesta se puede cambiar antes de la implementación y, por lo tanto, los efectos negativos se pueden prevenir. En segundo lugar, hace que las personas implicadas en la elaboración de las políticas y aquellas que toman las decisiones estén más concienciadas sobre sus objetivos, razones y presunciones al diseñar las políticas o en la toma de decisiones. Pueden percibir y calcular más adecuadamente los costes y los beneficios del mainstreaming de género. En tercer lugar, puede haber una discusión abierta sobre cómo queremos que cambien las relaciones de género.

La experiencia holandesa ha demostrado la importancia de un procedimiento sistemático que garantice su uso en un momento concreto en el proceso de las políticas (algo que aún no se lleva a cabo del todo en Holanda). Lo más óptimo sería que el instrumento se aplicase siempre (cuando sea relevante, por supuesto) antes de que un plan o una propuesta de política se enviase al Consejo de Ministros. También, las experiencias nos han enseñado que hay que promover

activamente instrumentos como estos dentro de la burocracia, y que se ha de formar a los funcionarios sobre cómo utilizar dichos instrumentos. Lo más importante es el compromiso político a todos los niveles, no sólo de los niveles más altos, sino particularmente de las personas implicadas en la elaboración de las políticas y los planificadores. El seguimiento puede estar también en manos del Parlamento, ya que se ajusta a su tarea de control del gobierno.

¿Qué áreas y ámbitos son importantes para el mainstreaming de género? Prácticamente todas las áreas de las políticas son pertinentes para la aplicación de la evaluación del impacto en función del género, porque directa o indirectamente la mayoría de las políticas tienen un impacto sobre la vida diaria de mujeres y hombres. Para decidir si una propuesta específica de política es pertinente para la desigualdad de géneros, se ha diseñado un instrumento muy simple llamado SMART, que veremos con más detalle más adelante. En la práctica es demasiado ambicioso comenzar con todas las propuestas de políticas que son pertinentes según el instrumento SMART. Se puede optar por diferentes estrategias. Puede ser útil y una manera importante de abrir los ojos, el comenzar con ámbitos de políticas que la mayoría de la gente considera neutrales, como el transporte, el turismo o la planificación urbana. Una evaluación del impacto en función del género demostrará probablemente que los efectos de estas políticas no son nada neutrales, sino que o bien reproducen, o bien empeoran las desigualdades de género.

Una estrategia más fácil, pero menos desafiante, es optar por ámbitos de políticas muy conocidas por su importancia para las relaciones de género, como el trabajo, la educación o las políticas familiares. Las experiencias en Holanda han demostrado que en los ámbitos de estas políticas, a pesar de la pericia existente, de la concienciación y de los esfuerzos para terminar con las desigualdades de género, aún se diseñan políticas que tienen efectos negativos para la situación de las mujeres.

La estructura básica de la evaluación del impacto en función del género y del SMART: ¿cuál es y cómo funciona?

El marco conceptual de la evaluación del impacto en función del género identifica las *estructuras* básicas y *mecanismos* que son centrales en las desigualdades de género.

En primer lugar, las dos estructuras básicas son la división del trabajo (nos referimos a todas las normas y valores, instituciones y organizaciones relacionadas con el trabajado remunerado y no remunerado, y la toma de decisiones) y la

organización de la vida privada (aquí nos referimos a todas las normas y valores, instituciones y organización de cómo y con quién viven las personas, la reproducción y la sexualidad). Las llamamos *estructuras* a causa de las desigualdades estructurales que existen entre hombres y mujeres y en las normas y valores que hacen referencia a la masculinidad y a la feminidad en ambos ámbitos.

En segundo lugar, los procesos básicos que constituyen y reproducen las desigualdades de género son la distribución y el acceso a los recursos (tanto materiales como inmateriales), y la existencia y la aplicación de reglas de género (formales o informales). La posesión de recursos y el acceso a éstos es fundamental para la posición de cada individuo. Los recursos insuficientes implican una posición débil y menos acceso al poder y a la toma de decisiones. Las mujeres y otros grupos desaventajados tienen a menudo menos acceso a los recursos materiales e inmateriales. Las reglas son importantes para nuestra percepción y definición de la realidad y nuestras decisiones sobre cómo actuar y qué comportamiento es el adecuado o el permitido. Las reglas de género definen lo que vemos como normas y valores básicos de masculinidad y feminidad: lo que definimos como masculino o femenino. En la interacción diaria, las personas se comportan siguiendo ciertas reglas (a veces informales o incluso inconscientes) y estas reglas también se utilizan para valorar el comportamiento de otros. El comportamiento inadecuado o extraño se sanciona a menudo de manera sutil o por declaración explícita. Las reglas de género son interiorizadas a través de la educación y la experiencia. Aunque la mayoría de las reglas de género son informales, también puede haber reglas formales que pueden o bien reproducir o bien alterar las relaciones de género. Este es lo que ocurre si las regulaciones o las leyes diferencian entre hombres y mujeres, por ejemplo cuando los hombres son definidos como cabeza de familia.

La evaluación del impacto en función del género establece dos criterios para decidir si los impactos serán positivos o negativos: las políticas deberían promover la igualdad de género (derechos iguales e igual tratamiento) y la autonomía (la posibilidad de que las mujeres y los hombres decidan sobre sus propias vidas).

La evaluación del impacto en función del género es un procedimiento que consta de cuatro pasos:

Paso 1. Consiste en un instrumento para evaluar la pertinencia del género en una propuesta de política. Este instrumento ha sido llamado posteriormente

herramienta-SMART. El método SMART es un instrumento muy simple que puede ser utilizado sin pericia previa en materias de género, pero no sin tener algunos datos básicos sobre la situación de las mujeres y los hombres en el ámbito de dicha política. El método SMART consta de dos preguntas:

- ¿la propuesta de política va dirigida a uno o más grupos objetivo (como por ejemplo personas que trabajan en granjas, minorías étnicas, personas que conducen coches, personas con alguna minusvalía, etc.)?
- ¿Existen en el ámbito de la propuesta de dicha política diferencias entre las mujeres y los hombres (por lo que se refiere a los derechos, los recursos, las posiciones, la representación, las normas y los valores)?

Cuando una propuesta de política va dirigida a grupos objetivo, implicará siempre la (re)distribución de recursos y/o la aplicación de reglas o regulaciones. Como todavía existen muchos recursos que están repartidos de manera desigual entre mujeres y hombres, y las reglas están a menudo relacionadas con las reglas de género, todas las políticas dirigidas a grupos objetivo serán consideradas pertinentes al género.

Las diferencias existentes entre los sexos están casi siempre enlazadas con las diferencias en los recursos o con las diferencias en los valores sobre la masculinidad o la feminidad. Por lo tanto, las diferencias entre los sexos en el ámbito de una política son un buen indicador de la pertinencia con respecto al género.

Si la respuesta a cualquiera de estas dos cuestiones es afirmativa, entonces se debería prestar atención a los aspectos de género.

Aquí es donde el instrumento SMART finaliza, no explica qué es lo que hay que hacer en el caso de que una propuesta de política sea evaluada como pertinente para el género. Únicamente presenta datos como evidencia de que una propuesta está relacionada o no con el género. La evaluación del impacto en función del género va más allá e intenta en la actualidad calcular o evaluar el posible impacto de la propuesta de política.

Paso 2. El próximo paso tras decidir si la propuesta es pertinente, es describir la situación actual de las relaciones de género en el ámbito de dicha política. ¿Cómo están las posiciones, los recursos, etc. (que son relevantes a dicha política) distribuidos actualmente entre las mujeres y los hombres? ¿Qué reglas formales o informales sobre la masculinidad o la feminidad existen (cómo por ejemplo, cómo se espera que se comporten las mujeres y los hombres en un ámbito concreto)?

Podríamos tomar como ejemplo la planificación urbana que parece centrarse principalmente en la planificación de edificios, carreteras, etc. Sin embargo, la planificación urbana, la ubicación de edificios, carreteras y servicios regulan la vida diaria de las personas. ¿La infraestructura existente ayuda u obstaculiza esa vida diaria? ¿Pueden las mujeres y los hombres combinar fácilmente el trabajo, el tener niños u otras personas a su cargo y otras actividades? ¿Ayuda la infraestructura a las personas a que organicen sus vidas de una manera eficiente? ¿Es el entorno existente seguro para que las mujeres puedan caminar solas por las calles de noche? ¿Están las casas diseñadas solamente para familias “estándar” con dos niños o se toman en cuenta también otras formas de convivencia? ¿Hay más recursos para algunos grupos que para otros? Se pueden preguntar muchas otras cuestiones relevantes con respecto a las relaciones de género. Por lo tanto, este paso trata de hacer las preguntas relevantes al tema de dicha política y describir la situación actual de las relaciones de género en un área específica. Esta descripción debería hacerse en términos del marco conceptual, es decir, que deberíamos tratar de identificar cuáles son las estructuras y los mecanismos que están disponibles. También es relevante no sólo describir las situaciones actuales, sino también intentar prever las tendencias: ¿la situación actual es estable o cambiante? ¿Y si es cambiante, en qué dirección? Esto nos ayuda a predecir qué es lo que pasará si no se interviene y compararlo con lo que ocurriría si se interviniese.

Paso 3. Este próximo paso trata sobre el análisis de la propuesta de política. Consiste en un análisis esquemático de la definición del problema (qué situación o problema quieren cambiar o solucionar las personas implicadas en la elaboración de dicha política siguiendo este plan), los objetivos básicos, razones, motivaciones y medios de la propuesta de dicha política. Se examina hasta qué punto se menciona o se toma en cuenta la situación de las mujeres y los hombres en la propuesta de política. Posteriormente, intenta evaluar los efectos de la propuesta sobre la situación de las mujeres y los hombres. ¿Afecta a las estructuras básicas del género (la organización del trabajo y/o la vida privada)? ¿Y afectará a los mecanismos existentes (la distribución actual de los recursos y las normas de género existentes)? Los dos criterios establecidos (igualdad y autonomía) se utilizan para decidir si la propuesta de política tendrá un impacto positivo o negativo sobre las relaciones de género.

Paso 4. El paso final es comparar los posibles efectos de la propuesta de política con la situación actual y las tendencias previstas. ¿Incurrir la propuesta de política

en posibles tendencias positivas o negativas? ¿Causará otros efectos positivos o negativos? ¿Cómo se pueden interceptar los posibles efectos negativos de la propuesta de política y qué alternativas que promuevan la igualdad de género se pueden formular?

Aplicaciones prácticas

Se dará una aplicación práctica del instrumento SMART en los talleres.

¿Qué necesita una organización para aplicar el instrumento?

- Voluntad política.
- Un buen conocimiento del proceso de las políticas (sabiendo cuando dar cada paso).
- Concienciación y “sensibilización sobre el género” de las personas implicadas en el elaboración de las políticas.
- Mecanismos de control para asegurar que el método SMART se aplica en todas las propuestas.
- Datos sobre hombres y mujeres y relaciones de género en todos los diferentes ámbitos de las políticas (el estado u otra autoridad debería establecer una base de datos que se iría ampliando con cada aplicación de los métodos SMART o de evaluación del impacto en función del género).
- Las subvenciones y recursos necesarios (el método SMART conlleva muy pocos costes. Las subvenciones se necesitan para crear una base de datos y hacer que esté disponible on-line para la organización).