**Clase 2: La pandemia del Covid-19 y los desafíos de la gestión pública.**

**El ciclo de las políticas públicas, el enfoque de derechos y la transversalización de género**

El surgimiento del Covid-19 en todo el planeta, constituye sin dudas un fenómeno inesperado y absolutamente desestructurante de los modos de vida tal como los llevábamos y sosteníamos hasta su irrupción.

Su impacto en la región de América Latina y el Caribe es profundo en la medida que vino a visibilizar con contundencia así como aumentar la ya existente desigualdad. Nuestra región es la más desigual del mundo, y ese aspecto se verá profundizado luego del paso de la pandemia: según informes de Cepal se estima que la misma aumentará el número de personas pobres en 45 millones (hasta llegar a un total de 230 millones) y el número de personas en situación de extrema pobreza en 28 millones (hasta llegar a 96 millones)

Dentro de los conjuntos poblacionales más afectados por el impacto económico de la pandemia se encuentran las mujeres, quienes mayormente se desempeñan en el sector informal de la economía, por lo que perciben ingresos más bajos que los varones y cuentan con menores recursos para hacer frente al empeoramiento de las condiciones. A la par de esa situación, la pandemia pone de relieve que ellas son quienes mayormente se hacen responsables del cuidado familiar, aspecto que en el contexto de la pandemia se ha agravado enormemente : pasan tres veces más tiempo que los hombres haciendo trabajos domésticos y de cuidados no remunerados. La pandemia y las medidas para evitar la propagación del contagio han provocado que las mujeres, y las hijas mujeres, absorban tareas dentro del hogar que, previo al Covid-19, se concentraban en instituciones como la escuela.

Asimismo, son las mujeres quienes representan el 72,8% de las personas empleadas en el sector de atención a la salud, por lo tanto están en la primera línea de lucha contra la pandemia. No obstante ello, sus ingresos en ese sector son un 25% más bajos que el que perciben los hombres.

Además de las mujeres y las niñas, otros conjuntos de población como las personas LGBTIQ+, los pueblos indígenas y afrodescendientes, los jóvenes, las minorías étnicas, las/los refugiados, las personas con discapacidad y las que se encuentran en situación de calle, se constituyen en los núcleos poblacionales que más sufren y sufrirán los impactos regresivos de la pandemia, por lo que es momento de pensar desde el Estado en políticas públicas que recojan estas preocupaciones. Encarar los desafíos que la pre y pos pandemia plantean, exigen a los distintos estados la necesidad de “tomar el toro por las astas”[[1]](#footnote-0), poniendo la mayor seriedad, creatividad y mirada interseccional para encausar políticas públicas que estén a la altura de las circunstancias

En ese marco, el objetivo de arribar a sociedades más igualitarias debiera formar parte de la planificación, implementación y evaluación de políticas públicas cuyo principal característica sea el respecto de los derechos humanos de la población en general, y muy particularmente, de los conjuntos poblacionales mencionados más arriba.

En ese sentido, las gestiones gubernamentales tienen el desafío de iniciar un camino de creatividad en búsqueda de igualdad, legitimidad de las políticas y los acuerdos sociales, incorporación de la transversalización de género y de respeto de los derechos de esas diversidades. Ese objetivo debe ser construido desde una mirada de las políticas públicas en tanto instancias de articulación con la sociedad civil, a través de canales participativos, respetuosos y transparentes.

Teniendo en cuenta el escenario presente y esos desafíos, en esta clase, vamos a recorrer dos grandes temas:

1. **El enfoque procesal de la política pública**: entendiendo por ello, las etapas en que a través de las cuales nacen y se desarrollan las políticas públicas.
2. **El género como perspectiva de intervención**

**El sendero procesal que recorren las políticas públicas**

Vamos a partir de considerar a la **política pública** como el conjunto de acciones estructuradas de modo intencional por una determinada gestión de gobierno que buscan resolver un problema que se considera importante para la sociedad.

La intencionalidad y causalidad (el diagnóstico de por qué se produce un determinado problema que requiere de atención por parte del Estado) de las políticas públicas se relaciona con el intercambio que el gobierno mantuvo/mantiene con diversos actores sociales, o de cómo se manifestó el conflicto específico que se quiere atender.

Es decir, se identifica un problema social que es políticamente Importante/relevante para la sociedad en un determinado momento y se busca entender por qué existe o se manifiesta ese problema y cuáles serían las posibles mejores soluciones para atender tal problemática.

Los equipos técnicos especializados con que cuentan los gobiernos[[2]](#footnote-1) se encargan de establecer un diagnóstico sobre el problema en cuestión, de cuáles serían sus causas, así como cuáles serían las posibles soluciones. De esa gama posible de alternativas para ofrecer algún tipo de solución/intervención sobre el problema, las autoridades políticas eligen la que les resulta más conveniente articulando/equilibrando recursos materiales y resultados esperados.

Es decir la política pública resulta de un proceso en el cual se vincula/se moviliza problemáticas sociales, la producción de conocimiento científico (sobre el problemas, sobre sus causas y sobre sus posibles soluciones, así como su potencial impacto), interés general e interés gubernamental por densificar/mejorar/igualar sus sociedades y un dialogo fluido y permanente con espacios organizativos de la sociedad civil.

Dentro de la amplia literatura académica sobre “políticas públicas”, particularmente en el campo de la Ciencia Política, suele utilizarse un marco de análisis teórico para examinar el proceso a partir del cual se desprenden las políticas públicas. Cuando decimos “teórico”, hacemos referencia a una “lente” a través de la cual miramos los procesos, las/los actores, etc.,; esa lente permite entender los problemas de determinado modo, y dado que es “teórico”, se caracteriza por cierta generalidad y abstracción, es un “modelo”. No necesariamente los componentes de esa lente teórica se dará en la realidad tal cual se plantea en los libros, pero sirve de guía para poner de manifiesto todas las aristas posibles que hay que tener en cuenta para planificar, implementar y evaluar políticas públicas.

En las páginas que siguen recorremos una serie de “pasos/etapas” que la teoría nos indica que debieran seguir la elaboración de las políticas en un sentido global, pero advirtiendo que los mismos no necesariamente se dan/darán en la realidad del modo en que lo vamos a relatar.

Todas/os ustedes saben que muchas veces, no puede seguirse un paso ordenado en la elaboración de las políticas públicas, sino que la agenda pública es tensada por diversas problemáticas sociales y actores que se movilizan para “visibilizar” los problemas que les resultan cercanos y que buscan que el Estado preste atención. Y mucho más aún, en un contexto como el actual, en el que la pandemia del Covid-19 se manifiesta con fuerza y crudeza en todo el planeta, y particularmente, en la región de América Latina y el Caribe. La mayor parte de las veces, las gestiones gubernamentales van “detrás” de los acontecimientos y reaccionando “espasmódicamente” antes que “planificadamente”.

Pero que esa realidad de las políticas públicas en los distintos países de la región se produzca tal como se menciona, no significa que haya que abandonar el objetivo de **anticiparse** a los problemas, y/o de **planificar** los procesos de políticas públicas de un modo ordenado, atendiendo a **voces** de distintas/os actores de la sociedad civil interesadas/os en su consideración y resolución, con **equipos gubernamentales capacitados** y profesionales e incorporando/apropiándose del **respeto por los derechos humanos** y la **transversalización de género**.

A continuación aamos a relatar esos distintos pasos/etapas pensando que los mismos son planteados en la “teoría” y que rara vez se dan de ese modo. Pero ese paso a paso, puede servir para pensar en iniciativas de políticas públicas en las que hay que atender ciertos aspectos, como los diversos y complejos que se mencionaban al comienzo a propósito del impacto del Covid. Asimismo, esos pasos o etapas, pueden permitir revisar las ya implementadas, evaluarlas, reformularlas.

**1. Definición del problema:** el primer paso en este marco de análisis procesal es identificar el problema sobre el cual las autoridades desean intervenir.

En este paso es preciso reconocer COMO se compone ese problema, cuáles son sus causas y qué impactos tiene en la población.

En este momento tan especial que estamos viviendo como humanidad, en el que la Pandemia del Covid se extiende a todo el mundo y frente a la cual aún no hay vacunas, podría identificarse por ejemplo qué impacto tiene la pandemia sobre la salud (y entonces cómo afecta al sistema de salud en su conjunto, qué recursos humanos y materiales se necesitan); y cómo afecta las actividades económicas de los países, de las distintas regiones y localidades (no afecta del mismo modo a la actividad agrícola que a la industrial o comercial o al turismo, así como afecta de modo distinto en las actividades formales que pudieron sostener sus actividades vía soportes tecnológicos, que a las actividades informales cuyo desarrollo dependen de que las personas que las realizan les “pongan el cuerpo” día a día). A su vez la caída de la actividad económica afecta de distinto modo a la población en general (más a las mujeres y niñas, jóvenes, población LGBTQ+, migrantes, indígenas, etc); a las mujeres y hombres los afecta de distinto modo (a unas con más profundidad que a los otros en razón de la ya desigual distribución sexual de la división del trabajo, recursos). Cada una de esas menciones (que son mencionados a título de ejemplos, tienen componentes y consecuencias distintas que requieren ser identificadas, caracterizadas.

**2. Formación de agenda:** no todos los problemas que preocupan a la población se transforman en un problema de la agenda pública. Es decir, no todos ingresan a la misma para su tratamiento para las autoridades. En general, el hecho de que determinados problemas ingresen a la agenda pública, depende de la capacidad de movilización de las/os actores involucradas/os para visibilizar como el mismo las/los afecta. Los problemas concernientes a la desigualdad por género, o los de carácter étnico o los problemas vinculados con las implicancias ambientales de la deforestación en vastas zonas de la región, distan de una atención profunda por parte de las autoridades de la región. El ingreso a la agenda no sólo depende de la capacidad de movilización de los actores sociales internos, sino también de la capacidad de presión de ciertos actores sociales externos (como los organismos internacionales) y de los objetivos políticos de las gestiones gubernamentales, así como de la legitimidad o el consenso social que las autoridades políticas pueden prever para un determinado problema público.

Por ejemplo, en el actual contexto de pandemia los distintos estados requieren de recursos económicos que les permitan asistir al enorme conjunto de población afectado por la pandemia. Ello sería posible, elevando el porcentaje de impuestos a la riqueza; incluso esa medida es propuesta por los organismos internacionales, pero al interior de los países, los sectores que se verían “afectados” por tal impuesto se sienten amenazados y presentan resistencia. Lo que eventualmente podría hacer dudar a las autoridades de si encausar una política de ese tipo.

**3. Formulación de alternativas:** frente a los problemas que se identifican como susceptibles de ser incorporados a la agenda, las autoridades requieren que ciertos órganos de gobierno (institutos de estadísticas, oficinas especializadas, universidades, equipos técnicos contratados especialmente) le aporten información y estudios confiables y certeros que permitan comprender por qué se presenta el problema que se quiere atender. Esto es: cómo se compone y cuáles alternativas podrían ser realizables en la práctica para solucionarlo o aminorarlo (por lo menos no agravarlo), así como los requerimientos humanos y materiales que se precisan para atenderlo; qué costos y beneficios tiene cada una de esas posibles alternativas que le permitan a las autoridades tomar una decisión.

Se espera que frente a los determinados problemas que se quiere atender, los equipos de expertos aporten más de una solución posible, que permita a las autoridades sopesar las posibilidades, y entre esa gamas posible, elegir la que considere más oportuna.

4**. Toma de decisión**: Una vez que esa información producida por especialistas llega a las manos de las autoridades gubernamentales, éstas se encargan de analizar cuál alternativa consideran más apropiada para llevar a la práctica. Quizás se decidan por la que implique los menores costos materiales, pero que pueda tener los mayores impactos sociales, económicos, políticos, culturales, ambientales. Una vez tomada la decisión, se diseña cómo se va a implementar (en todo el país, en algunas regiones, requiere una prueba piloto?), qué tipo de condicionalidades existirán, de dónde tomar los fondos para implementar la política en cuestión, durante qué período se desarrollará, etc.

5**. Implementación**: Una vez tomada la decisión dentro del abanico posible de alternativas para atender el problema que se quiere atender, llega el momento de pensar y poner en acción toda la logística necesaria para cumplir los objetivos y metas que las autoridades se han propuesto.

Ello implica niveles de articulación entre diversas instancias estatales (nacionales, provinciales, municipales, comunales, cantonales, cabeceras departamentales, entidades federales, distritos), así como también, en ocasiones esa implementación incluye articulación con organizaciones de la sociedad civil.

6. **Evaluación**: este paso o momento de la política pública implica llevar a cabo la evaluación del programa/política que se decidió implementar.

Esta etapa es quizás una de las menos recurridas por las autoridades y, sin embargo, es muy necesaria.

Tendría que ser concebida desde el mismo momento en que se decide la implementación de la política/programa. Es decir, en el momento en que se decide cómo se va a intervenir, cuáles serán las características de esa intervención, idealmente sería importante pensar en ese diseño de la política, qué aspectos se van a ir evaluando conforme avanza la ejecución de la política. Se puede prever un “seguimiento” de la misma, a efectos de cómo marcha su materialización en el territorio, revisar si es preciso realizar ajustes (lo que se denominna seguimiento o monitoreo), así como proyectar una evaluación hacia la finalización de todo el proceso para decidir su continuidad/modificación/impacto. En términos ideales la evaluación debe incluir a distintos actores participantes de la vida de la política/programa en cuestión y evaluar cada uno de los componentes que comprende (Por ejemplo si tiene un módulo en prestaciones efectivas habrá que evaluar su calidad, la llegada en tiempo y forma; si además, se definió un componente de capacitación, habrá que realizar una evaluación al interior de ese componente, etc). Todo ello requiere la construcción de “indicadores”[[3]](#footnote-2) tanto cualitativos[[4]](#footnote-3) como cuantitativos[[5]](#footnote-4) que permitan medir el logro de los objetivos y sus impactos. En términos de transversalizar la perspectiva de género, la evaluación requiere producir información sobre los indicadores tanto para mujeres como para hombres, sobre cada uno de los pasos. Es crucial considerar en esta etapa (y en todas las etapas que estamos consideando) la voz de los receptores de la política para que la evaluación tenga un sentido oportuno.

7. En este último paso, se Decide si la política continua en virtud de los resultados que arrojó la evaluación.

**Las políticas públicas y el género**

Dado que mencionamos al comienzo que estamos en un momento crucial por la presencia del Covid 19, es necesario reflexionar acerca de la cuestión del género y las políticas públicas, ya que este aspecto constituye una deuda de los estados en los distintos países de la región.

Partimos de señalar enfáticamente, que las **intervenciones estatales** no son “neutrales” al género, sino que están **generizadas,** es decir,

Significa que las ventajas y las desventajas, la explotación y el control, la acción y la emoción, los significados y las identidades, cobran forma a través, y en términos de, una distinción entre varones y mujeres, y entre masculino y femenino. El género no es un proceso que se añade a otros ya en curso concebidos como neutrales. Por el contrario, es un parte integral de esos procesos que no pueden ser adecuadamente comprendidos sin un análisis de género (Acker, 1990: 146)

Tomando esas palabras de Joan Acker, y repensando las etapas que recorren las políticas públicas mencionadas anteriormente, puede decirse que los contenidos, los objetivos, la metodología, que son utilizadas y que han sido utilizadas históricamente para llevar a cabo las distintas acciones del Estado en América Latina y el Caribe, están imbuidos/atravesados por concepciones que carecen de mirada de género.

En esos procesos, así como en quienes las/os llevan a la práctica y deciden las políticas, son portadores de una concepción en la que prevalece un valor y consideración patriarcal sobre los atributos culturales masculinos y femeninos, así como creencias *generizadas* respecto de los roles y comportamientos “deseables”/”normales” para cada uno de los sexos, los que además, solo son mirados/comprendidos de modo binario y presentan reticencia, además, a comprender las diversidades sexuales como sujetos portadores de derechos.

Además de la falta de mirada de género, en muchas oportunidades, quienes producen la información para las decisiones y quienes toman las decisiones políticas así como las/os implementadores, tienen miradas esencialistas sobre las mujeres, es decir, las ven como un todo homogéneo sin distinguir las diferencias étnicas, de clase, generacionales, migratorias, que se conjugan/atraviesan con el género (Astelarra, 2004).

A partir de lo anterior, subrayamos la imperiosa necesidad de adoptar una mirada **interseccional** para considerar a los distintos universos de poblaciones susceptibles de ser atendidas/os desde las políticas públicas, particularmente las mujeres, niñas y adolescentes. Esa interseccionalidad debe identificar, comprender, analizar, producir información que contemple cómo se combinan el género, la raza, la edad, la clase, la etnia, la condición migratoria.

Dentro de “las políticas sensibles al género” pueden reconocerse diversos tipos, los cuales, como se observará en el cuadro que sigue, no necesariamente atienden a la *transversalización de género*, que consideramos es el objetivo que es preciso incorporar en los aparatos estatales de los países de la región.

¿Qué significa la transversalización?: la integración sistémica y comprehensiva de las nociones de **desigualdad existente entre los sexos** en la vida de las políticas públicas que recorrimos en el primer punto, es decir, desde el momento de analizar el problema, sus implicancias, su implementación y la evaluación de las políticas, con el objetivo de diseñar acciones que operen sobre tal desigualdad para arribar a un escenario de igualdad.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención (Gusta, 2008)** | | | | |
| **Ejes principales** | **Políticas de acción afirmativa** | **Políticas para la mujer** | **Políticas con perspectiva de género** | **Políticas de transversalización de género** |
| Aspectos definitorios | Promueven la inclusión femenina en ámbitos decisorios del Estado | Las mujeres tienen necesidades propias en el marco de una división sexual del trabajoque deben ser atendidas | Reconocen que las relaciones de género entre varones y mujeres están basadas en asimetrías de poder, por lo que se proponen para poder lograr mayor equidad transformar la división sexual del trabajo | Las políticas de género son sistemáticas: deben estar presentes en el conjunto de la institucionalidad del Estado.  El género es un sistema de niveles múltiples que entra intersección con género y clase |
| Objetivo específico | Lograr aumentar el número de mujeres en las jerarquías | Lograr conciliar el trabajo y la familia, o el papel dual de las mujeres mediante políticas compensatorias | Empoderamiento de las mujeres y transformación de las relaciones de poder y autoridades en las familias, la escuela y el trabajo | Integrar la perspectiva de género en la totalidad de las políticas públicas |
| Críticas | Reducción del género a la presencia numérica de mujeres | No cuestionan la asimetría de poder de la división sexual del trabajo  Reducen las necesidades de las mujeres a compensaciones  No integran a los varones | El género como un sistema de múltiples niveles de desigualdad que excede a la división sexual del trabajo y, por tanto, no son suficientes las acciones relativas al empoderamiento de mujeres  Si bien parte del supuesto del género, no ha fomentado acciones activas de trabajo con los varones | Las cuestiones de género pueden perder especificidad al colocarse entre otros objetivos de políticas públicas  Al transversalizarse, puede ocurrir una pérdida de espacios institucionales propios de la temática |
| Aportes | Cuestiona la composición de las jerarquías. Fomenta políticas explícitas de acceso | Históricamente representó un 1er paso en identificar problemas relativos a la posición de desventaja de las mujeres | Coloca al poder en el centro de las acciones de las políticas públicas.  Las necesidades de las mujeres aparecen inscriptas en el marco del ejercicio de derechos y de su participación social y política | Es Estado es un actor clave en la construcción del sistema de desigualdad de género  No hay equidad si no hay transformación de los términos culturales del Estado |
| Efectos no esperados | Encapsulamiento de las necesidades y los derechos de las mujeres a sus números en la jerarquía del Estado | Clara reproducción de la subordinación femenina  Reducción de las necesidades de las mujeres a las de sus hijos y familias | En algunas prácticas se reducen las complejas cuestiones de empoderamiento a asuntos actitudinales de psicología individual  Las políticas de género quedan aisladas de otras políticas públicas centrales del Estado | Evaporación de la política  Uso ceremonial y tecnocrático que toma el lenguaje de la equidad de género pero poco apunta a transformar la sustancia de las relaciones  Captura de los actores más dinámicas de los espacios deliberativos |

Como se desprende del cuadro, la prioridad es impulsar políticas de **transversalidad** de género en los distintos estados de la región, lo que requiere y demanda una articulación política e institucional virtuosa. Es decir, el Estado debe apuntar a la construcción y promoción de **capacidades estatales** en las que dicha **transversalización sea incorporada.** Por ejemplo en **los ciclos de planificación y evaluación** de políticas públicas, en cada una de esas etapas. Para ello, se requiere que los equipos burocráticos se constituyan en **equipos estables, entrenados/apropiados** de la perspectiva de transversalización de género y en la práctica de **diálogo** con actores de la sociedad civil, como las organizaciones de mujeres (este aspecto lo trabajaremos en la próxima clase).

Es preciso atender a que los objetivos vinculados a la transversalización **no pierdan sentido** en el proceso de planificación de las políticas públicas, que el lenguaje no sea utilizado de modo formal, “solo porque queda bien” en términos de la visibilidad pública de las autoridades, pero que en las acciones concretas no se atienda estructuralmente a su efectiva incorporación.

Encausar acciones que apunten a transformar el comportamiento de los varones trae tensiones (como señala la autora Gusta, 2008), en la esfera privada y en la pública: es decir, en los aparatos estatales la presencia de éstos y sus comportamientos y “modos de ver el mundo” también deben ser puestos en cuestión y modificados. Ello implica una tensión, por lo que se los incorpora de modo mecánico a las acciones estatales sin politizar su presencia y su hacer cotidiano en la hechura de las políticas públicas.

Estas diversas dificultades potenciales, requieren del máximo compromiso de las autoridades e implementadores. La transversalización de género, nos dice la autora Gusta, tiene poco de “consensual”, afecta distintos intereses y modos de ver el mundo, tanto dentro como fuera del Estado. Estos aspectos deben ser visibilizados e identificar las estrategias apropiadas para avanzar en la misma.

**1er Ejercicio a realizar**: tomar las principales recomendaciones del informe de unwomen y seleccionar dos o tres áreas de política pública que podrían tomarse de modo conjunto en el contexto del Covid-19 y que atiendan interseccionalmente a cuestiones económicas, sanitarias, laborales, de género, étnicas, medioambientales, etc. Pensar qué actores podrían convocarse a una mesa participativa de política pública para atender a ese problema de modo interseccional. Actores cuyas voces no hayan sido escuchadas y que podrían aportar ideas para diagnosticar e identificar soluciones.

**Bibliografía**

* Jaime, Fernando y otros (2013), *Introducción al análisis de Políticas Públicas*. Buenos Aires, Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013. Capítulo IV.
* Rodríguez Gustá, A. L. (2008): “Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención” en Temas y Debates Nro. 16 (109-129). Disponible en: <http://hdl.handle.net/2133/1546>.

* El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/07/informe-el-impacto-de-covid-19-en-america-latina-y-el-caribe>

1. En España se dice "**coger el toro por** los cuernos". Significa afrontar una situación difícil sin miedo, **con** valor y decisión. [↑](#footnote-ref-0)
2. Si los equipos gubernamentales no cuentan con equipos especializados, un primer paso es destinar recursos a formar equipos interdisciplinarios, con buenas condiciones laborales y apropiados de la perspectiva de género y del respeto por los derechos humanos de los diversos conjuntos poblacionales que se señalan al comienzo de la clase. [↑](#footnote-ref-1)
3. Herramientas estadísticas que permiten medir cambios, evaluar impactos, recoger las opiniones de quienes recibieron la política/programa. [↑](#footnote-ref-2)
4. Los indicadores cualitativos se basan en recoger opiniones, actitudes, valoraciones de las personas. Se recogen a través de entrevistas personales, realización de grupos focales u observaciones. [↑](#footnote-ref-3)
5. Los indicadores cuantitativos, se expresan en números, porcentajes y permiten establecer alcances de los programas, diferencias de acceso, etc. Se recogen a través de encuestas estandarizadas a toda una población por ejemplo. [↑](#footnote-ref-4)