

# Transversalidad de género en un marco de derechos: el desafío actual / *Gender mainstreaming in rights frame: the present challenge*

---

Laura C. Pautassi\*

**Resumen:** El artículo analiza las interrelaciones existentes entre el enfoque de género, las políticas públicas y el conjunto de derechos humanos. Para ello considera la transversalización de género, entendida como el proceso de examinar las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier tipo de acción pública planificada, legislación, políticas y programas en todas las esferas de gobierno. A partir de allí se busca establecer los principales puntos de contacto entre el enfoque de derechos en conjunción con la transversalización de género (*gender mainstreaming*) y la ingeniería necesaria para hacer posible la implementación de un andamiaje que haga efectivo los derechos existentes y que amplíe las oportunidades de vida de mujeres y varones.

**Palabras claves:** gender mainstreaming, enfoque de derechos, políticas públicas, derechos humanos.

**Abstract:** This article analyses the existing interrelation between rights approach, public policies and human rights. In this way, gender mainstreaming means how to understand the examination process of the implication for women and men in all public policies, law and social programs in every sphere of government. There fore, we try to define the principal points of contact between the rights approach towards the gender mainstreaming and the necessary engineering to make possible the implementation of a structure that ensures the existing rights and that increases the life opportunities for women and men.

**Keywords:** gender mainstreaming, rights approach, public policies, human rights.

---

\* Abogada, especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, doctora en Derecho, Area Derecho Social (Universidad de Buenos Aires-Argentina), docente de Postgrado. E-mail: lpautassi@arnet.com.ar

## Introducción

Luego de una década de adopción de la Plataforma de Acción de Beijing donde los gobiernos de 189 países del mundo asumieron como compromiso la *integración transversal de género (transversalización o gender mainstreaming)* en el marco de la Conferencia de Beijing,<sup>1</sup> muchos interrogantes quedan abiertos. En el caso específico de los países de América Latina, asumiendo las marcadas diferencias y la heterogeneidad que los caracteriza, se puede señalar que su rol integrador lejos ha estado de cumplirse. Múltiples razones dan cuenta de esta situación, sin embargo resulta aún más sorprendente como en algunos campos y áreas específicas se ha producido un retroceso.

Incluso más, si bien la transversalización es concebida en tanto proceso dinámico y que contiene ciertas reglas y metodologías explícitas, es fundamental entender a que se refiere. Y aquí es donde numerosas evaluaciones dan cuenta de la dificultad no solo para su implementación sino para su comprensión por parte de los gobiernos de la región. De este modo, el “*proceso de integración transversal*” ha presentado numerosas disonancias y desniveles explícitos entre los programas de gobierno y el conjunto de políticas públicas.<sup>2</sup>

Paralelamente se ha producido una desconexión entre las políticas de género, las estrategias de desarrollo y el campo de los

<sup>1</sup> La recomendación de su implementación por parte de los gobiernos del mundo forma parte de la Plataforma de Acción de Beijing, de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995): “*el Mecanismo nacional para el avance de la mujer es la unidad central coordinadora de políticas dentro del gobierno. Su principal tarea es apoyar la transversalización gubernamental de una perspectiva de igualdad de género en todas las áreas de política*” (párrafo 201).

<sup>2</sup> Entre los principales obstáculos identificados por Daeren (2001) a partir de una evaluación de la experiencia de las oficinas de adelanto de la mujer en América Latina y el Caribe, se encuentran la falta de compromiso de funcionarios gubernamentales y legisladores ya que el género se considera como “no relevante” en áreas como macroeconomía, gasto público, empleo, seguridad social, presupuesto y defensa. Asimismo se identifica como un déficit que las oficinas no han podido desarrollar redes de apoyo a lo largo del espectro político, lo cual las hace vulnerables a los cambios políticos y sociales.

derechos humanos. Pese a compartir la preocupación por muchos temas comunes, y por ser parte constitutiva de un marco referencial común, el campo de las políticas de género, las estrategias de desarrollo y el campo de los derechos humanos han corrido en paralelo, con pocos puntos de encuentro o conexión. Mucho más evidente es la bifurcación que se ha producido en relación con los modelos económicos e institucionales en donde desarrollar las estrategias señaladas.<sup>3</sup>

¿Cuál es la razón para que se haya producido éste deslinde? ¿Por qué las políticas de género no han logrado “integrarse” al conjunto de la política pública? ¿Cuál es la dificultad para que el “enfoque de género” ingrese en la agenda pública?

En primer lugar, y tras la experiencia las políticas y reformas estructurales aplicadas durante los años ochenta y noventa, cabe interrogarse acerca de la baja capacidad de redistribución presente en la región para poder anteponer en esos limitados patrones los efectos de nuevas acciones tendientes a incorporar un “enfoque” de derechos en el conjunto de las políticas públicas, en especial las sociales y económicas. La cautela reside precisamente en que la implementación no tropiece con obstáculos como la falta de voluntad política, las debilitadas capacidades estatales; el clientelismo, la baja capacidad de incidencia de la sociedad civil, la resistencia a la consideración de las discriminaciones por género, entre otras “sorpresas” que alimentarán nuevas frustraciones en el camino hacia la operacionalización de un proceso de desarrollo con enfoque de derechos.

Ahora bien, ambos “enfoques” –género y derechos– son independientes? ¿Persiguen los mismos objetivos? ¿La aplicación de uno incluye y asume la aplicación del otro? Sin duda que estos

<sup>3</sup> Cabe señalar que el objetivo general del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe (1994) consiste en “acelerar el logro de la equidad de género y la total integración de las mujeres en el proceso de desarrollo, así como el ejercicio pleno de la ciudadanía en el marco de un desarrollo sustentable, con justicia social y democracia” (pto C).

interrogantes refieren al “nudo” central que, entre otras razones, esta dificultando la aplicación de políticas públicas respetuosas del conjunto de derechos humanos.

Precisando: el enfoque de derechos utiliza el marco conceptual que brindan los derechos humanos para aplicarlos a las políticas de desarrollo.<sup>4</sup> Efectivamente, en los últimos años, los principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional de los derechos humanos han establecido con mayor exactitud no sólo las obligaciones negativas del Estado sino también un conjunto de obligaciones positivas. Implica, entre otros efectos, que se ha precisado no sólo aquello que el Estado debe abstenerse, a fin de evitar violaciones a derechos y garantías ciudadanas, sino también aquello que debe hacer en orden a lograr la plena realización de los derechos civiles, políticos y también económicos, sociales y culturales (DESC).

En consecuencia, se ha conformado una matriz conceptual, pero a su vez teórico-operativa, en donde los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH) en temas tales como el derecho a la igualdad, el derecho de acceder a la justicia y el derecho a la participación política, ocupan un lugar central al momento de fijar pautas y criterios para el diseño e implementación de estrategias de desarrollo sustentable. En rigor, el eje central consiste en incorporar estándares jurídicos en la definición de políticas y estrategias de intervención tanto de los Estados como de los actores sociales y políticos locales, al igual que las agencias de cooperación para el desarrollo, como también para el diseño de acciones para la fiscalización y evaluación de políticas sociales.

Pues bien, sobre el contenido de estos derechos, el Sistema Universal y el Interamericano de Derechos Humanos han realizado aportes fundamentales, especialmente a partir de los desarrollos

---

<sup>4</sup> Para un abordaje de enfoque de derechos, ver Abramovich (2006) y Abramovich y Pautassi (2006).

que ha realizado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) como también el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), los que han avanzado en una tarea de especificación del contenido, de las obligaciones y de situaciones típicas de violación de de derechos sociales, pero también han delimitado las obligaciones positivas para los Estados. Principios como contenido mínimo de un derecho, el principio de aplicación de progresividad y no regresividad en el conjunto de políticas públicas, garantías de acceso a la justicia y a la información pública constituyen nuevos estándares que deben ser cumplidos por los gobiernos. Es decir, están jurídicamente obligados a hacerlo por haber ratificado los principales Pactos y Tratados Internacionales de derechos humanos.

Si se considera además el principio de interdependencia consagrado en la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en junio de 1993, que establece en su artículo quinto, que *“todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí...”* se integra un importante corpus de garantías y derechos consagrados en dirección a operativizar el principio de igualdad y de reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales.

Sin embargo, y tal como señala Pitch (2006) los derechos no pueden agotar la política de las mujeres –como tampoco la política en general– ni responder a su reconocimiento en tanto sujeto político mujer. En consecuencia, en los hechos, no solo que los gobiernos aún deben satisfacer las obligaciones positivas que les compete en materia de DESC, sino que además la política pública no se ha hecho eco de los principios antes esbozados. En rigor, el desafío es de gran envergadura, en tanto América Latina

es el continente más desigual del mundo, por lo que el desafío es ya una demanda insoslayable.

Asumiendo que existen contextos más propicios que otros para la implementación de políticas públicas respetuosas de los derechos humanos, dado que la variabilidad esta dada también por el papel que cumplan los actores en el proceso, resulta importante distinguir los pasos necesarios para la elaboración de políticas públicas transversales y con enfoque de derechos.

Con el objetivo de contribuir al debate, pero también a propuestas que apunten hacia precisar las mejores formas o prácticas para lograr el ingreso a la política pública que garantice derechos y que promueva la equidad social y de género, inicio este trabajo analizando qué significa una política pública transversal, para luego analizar principios como la participación social, el principio de igualdad y no discriminación, empoderamiento de los titulares de derechos como inherentes al proceso. Hacia el final destaco las potencialidades de la perspectiva de derechos como marco para la definición de estrategias de desarrollo sustentable y de procesos que busquen revertir la inequidad y desigualdad que hoy cruza a toda la región, pero que además contribuyan especialmente a precisar no solo los vínculos sino además la interdependencia de los derechos que tiene la política pública y que no supongan, sino que asuman la equidad de género en tanto principio ético-político.<sup>5</sup>

## ¿Género en las políticas o políticas con género?

En la tradición de la política pública, ésta es considerada como una *estrategia de acción colectiva deliberadamente diseñada* y calculada en función de *determinados objetivos*. Implica y desata toda

<sup>5</sup> Una versión anterior a éste trabajo fue presentada en el Panel “*Políticas públicas y género. Aprendizajes y desafíos desde América Latina*” en IX Jornadas Nacionales de Historia de las Mujeres y IV Congreso Iberoamericano de Estudios de Género, Rosario, Argentina; 30-31 de julio y 1 de agosto de 2008.

una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores (Aguilar Villanueva, 1993).

La política pública refiere a *procesos, decisiones, resultados*, pero sin que ello excluya *conflictos* entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre definiciones del problema a resolver, entre diferentes *racionalidades organizativas* y de *acción* y entre diferentes baremos y perspectivas evaluadoras.<sup>6</sup>

Por ello no necesariamente una política pública es diseñada conforme a derecho, en tanto en la puja de intereses al momento de su definición éstos pueden ser claramente desconocidos o vulnerados, tal como sucede con la aplicación de políticas de carácter regresivo<sup>7</sup>. De esta forma, una primera instancia de evaluación de la progresividad en la implementación de los derechos sociales consiste en comparar la extensión de la titularidad y del contenido de los derechos y de sus garantías concedidas a través de nuevas medidas normativas con la situación de reconocimiento, extensión y alcance previos. La obligación de no regresividad se constituye, entonces, en uno de los parámetros de juicio de las medidas adoptadas por el Estado (Courtis, 2006).

Ahora bien, si la política pública es el diseño de una acción colectiva intencional, son los hechos reales que la acción colectiva produce y por ende el curso que efectivamente toma la acción como resultado de muchas decisiones e interacciones que comportan los hechos, ¿cómo es posible que se vinculen con los derechos?

---

<sup>6</sup> Aguilar Villanueva (1993) hace referencia a la política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas que se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de políticas.

<sup>7</sup> En virtud de la obligación de progresividad constitutiva de los DESC le está vedado al Estado adoptar políticas, medidas, y sancionar normas jurídicas, que sin una justificación adecuada, empeoren la situación de los DESC de los que gozaba la población al momento de adoptado el PIDESC o el Protocolo Facultativo del El Salvador, o bien con posterioridad a cada avance “progresivo”. Dado que el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes, sin una justificación suficiente (CIDH, 2008).

En primer lugar ésta vinculación requiere de ajustes y reposicionamientos de los actores (gubernamentales y no gubernamentales), en tanto problemas o situaciones de grupos particulares pueden no ser tomados en cuenta en un momento determinado, para en otra coyuntura, pasar a ser el eje de la agenda de gobierno. Esto es, lo que en un momento es desconocido o negado por la política pública en el corto o mediano plazo puede ser retomado y recentralizado a los efectos de la definición de una nueva política pública. La diferencia es que cuando se trata de derechos, los mismos deben ser considerados siempre y bajo toda circunstancia, no pudiendo quedar en manos de la arbitrariedad de la política pública o de los actores gubernamentales su respeto e inclusión.

A su vez, la forma en la que un tema llega a ser definido cuando se incorpora a la agenda formal, tiene derivaciones sustanciales para los términos en los cuales ese tema es discutido entre quienes participan directamente en el proceso de elaboración de las políticas así como en los medios de comunicación y en la opinión pública en general.

Lo anterior da cuenta de la existencia de un ámbito público que cumple la función de mediar entre el Estado y la sociedad y que se ubica entre el espacio privado y el espacio estatal, entre la política y la economía, entre la constitución política y la constitución real de una sociedad, entre la norma general y los intereses y necesidades particulares. En forma esquemática esta relación es la siguiente: “los problemas públicos mal estructurados son precisamente aquellos en los que los afectados y los decisores pueden coincidir en denunciar aquello que es colectivamente indeseable por algunos hechos, y sin embargo, no contar con una identificación segura de los elementos que constituyen el hecho calificado como problema ni conocer tampoco sus nexos causales principales, para poder alterarlo en el sentido deseado” (Aguilar Villanueva, 1993).

Un problema público se transforma en objeto de acción gubernamental cuando a la demanda social se le incluye la

dimensión subjetiva. Es decir, para que los decisores de políticas planifiquen en función de los intereses y necesidades de las y los ciudadanos, los mismos tienen que ser expresados como un *problema de carácter político* y además los funcionarios gubernamentales deben estar sensibilizados frente a la problemática.

Para que esto sea posible, las y los ciudadanos deben ejercitar su capacidad organizativa lo que les permitirá participar y negociar su inclusión en los ámbitos de decisión de la política pública. En otros términos deben tener plena conciencia de sus derechos y de las obligaciones para demandar al Estado. Y allí precisamente es donde el enfoque de derechos despliega enormes potencialidades para su inclusión en el ámbito de la política pública.

Ahora bien, las definiciones anteriores ¿dan cuenta de la incorporación transversal de la perspectiva de género? Para esbozar una respuesta, en primer lugar cabe considerar que son numerosos y diversos los elementos que se deben tener en cuenta al momento de evaluar el grado de institucionalización de la perspectiva de género a nivel de un país, una región, una empresa, sindicato, organización social. En primer lugar, y debido a que no se trata de un análisis meramente técnico sino que implica una cuestión mucho más compleja que involucra una discusión acerca de los valores y los principios inmanentes a los objetivos que se pretenden alcanzar y a los mecanismos diseñados para ello.

Dicha complejidad se fundamenta a su vez, en el hecho que un enfoque de institucionalización y de transversalidad desde una perspectiva de género no debe situarse como una integración o como una sumatoria de estrategias y estructuras preexistentes, sino que se requieren *cambios fundamentales* en la *política*, la *cultura*, las *estrategias* y las *prácticas organizacionales*, al tiempo que dichos cambios deben ser *coordinados*. La idea central es la presencia de estructuras de poder asimétricas que se reflejan de diferentes maneras en un conjunto de intereses y relaciones de poder. Precisamente la institucionalización apunta a la resolución de dichos conflictos y

al desarrollo de la cooperación y negociación como mecanismos operativos entre los actores relevantes (Rico, 2000).

*El objeto de la transversalidad son todas las políticas públicas, en todos los niveles y en todas las etapas.* Esto significa que el proceso de formulación de las políticas públicas se reorganiza de manera tal que los decisores de políticas *saben y conocen cómo incorporar la perspectiva de género.* El poder formular y ejecutar una política de género supone contar con marcos teóricos, diagnósticos, indicadores e información. Esta implica institucionalizar procedimientos para producir información pertinente y desagregada por sexo, pero también no solo considerando criterios por sexo, sino incorporando indicadores de género.<sup>8</sup>

Si bien transversalización implica formular políticas con equidad género, *el diseño de políticas sectoriales debe incorporar también la equidad social en general.* Esto significa que no se debe considerar a las mujeres como un “grupo vulnerable” y mucho menos pensar que porque se incorpore un “componente mujer” o “mujeres beneficiarias” en los programas sociales focalizados, que fueron la práctica institucionalizada de los últimos veinte años en toda la región y que aún lo siguen siendo, se ha diseñado conforme a una perspectiva de género. Precisamente esta implica considerar la distribución asimétrica del poder a nivel micro y a nivel macro político, económico y social.

Tal como señala García Prince (1993), *“la planificación de género puede ser entendida como un conjunto de prácticas procesalmente estructuradas y dirigidas a validar principios orientadores del comportamiento del Estado y de las organizaciones, en los hechos, la inclusión de propósitos de equidad entre los géneros”.* Por lo mismo, llevar a cabo procesos de formulación y planificación de políticas públicas que no aspiren a alcanzar la equidad de género se convierten en procesos teñidos

<sup>8</sup> Cabe destacar los importantes avances en materia de definición y producción de indicadores de género en América Latina, la incorporación paulatina en los sistemas estadísticos nacionales, la inclusión de encuestas de uso del tiempo, entre otros indicadores. Para mayor información, [www.cepal.cl/mujer/estadísticas](http://www.cepal.cl/mujer/estadísticas)

por la ineficiencia, que en el corto plazo pueden traer aparejados resultados medianamente satisfactorios pero en el largo plazo no serán sustentables, al tiempo que resultan inequitativos.

A esta altura del análisis pocas dudas quedan que no se trata de diseñar y planificar políticas “con género” cual compartimento estanco y desconectado de toda vinculación con el conjunto de políticas, sino que el enfoque de género, respetuoso del conjunto de derechos humanos, debe impregnar la política, al punto tal de fundirse en sí misma. Esto no invalida, sino por el contrario, promueve la inclusión de políticas específicas que entre otras modalidades, consistan en acciones positivas, políticas de igualdad, entre otras, en la medida que todas y cada una actúen coordinadamente en busca de un objetivo común: la transversalización.

¿Es posible impregnar la política pública con el enfoque de género? Considero que no solo es posible diseñar y promulgar políticas que promuevan la equidad entre hombres y mujeres sino que a esta altura del desarrollo democrático constituye un *imperativo de política*. Si bien existen contextos más propicios que otros para la implementación de políticas favorables al género y que la variabilidad esta dada también por el papel que cumplan los actores en el proceso, en especial a partir de la voluntad política, resulta importante distinguir los pasos necesarios para la elaboración de las políticas públicas.

En rigor, el curso de acción de la política se conforma por la interacción de los actores involucrados. Un curso de acción puede ser diseñado por el actor gubernamental pero hay un curso de acción efectivamente seguido que depende de la interacción de los actores políticos y sociales. Estas interacciones entre los actores implican conflicto, disputas, negociaciones. De allí se explica la “neutralidad en términos de género” como una decisión racional de “invisibilizar” a las mujeres y los impactos diferenciales que la política tiene para uno u otro sexo.

La elaboración de las políticas es una arena en la que concertan y/o se enfrentan fuerzas políticas. Cada área de política constituye una arena de lucha que tiene su propia composición: actores, procesos políticos, hegemonías. En rigor, las políticas son acciones con sentido y reflejan las intenciones de los gobernantes. Sin embargo, la política no se define sólo por la decisión del actor gubernamental. La política incorpora las decisiones de los otros actores quienes al participar condicionan su orientación.

La estructura de poder asimétrica produce que, por lo general, las mujeres tengan menos experiencias de participación en organizaciones sociales, lo cual atenta a su vez contra la posibilidad de que ellas estén en igualdad de condiciones que los varones para hacer valer sus demandas. Dirigirse a la sociedad y a los tomadores de decisiones supone una ruptura con el tipo de participación previa de las mujeres. La paradoja otra vez aquí, es el alto grado de desarrollo y actuación que ha tenido el movimiento de mujeres, que en América Latina desempeñó un rol central en el retorno a la democracia y en la creación de instituciones participativas y democráticas del Estado, además de interpelar al Estado en su totalidad por la ceguera al género que los impregnaba.<sup>9</sup> Entonces porqué es tan difícil transversalizar la política pública y los planes de desarrollo? ¿Porque sistemáticamente se incumplen los compromisos en torno a las obligaciones positivas en materia de Derechos sociales?

Para ir aproximando causales explicativas, sirva como ejemplo mencionar la dificultad para que la problemática en torno al cuidado de los miembros de la familia, tanto los hijos como los adultos mayores, ingrese como central en la definición de una política de *gender mainstreaming*. Y hay suficientes evidencias empíricas acerca de la necesidad y urgencia de acciones

---

<sup>9</sup> La ceguera al género de las políticas surge no tanto de ignorar a las mujeres en el diseño de las políticas sino en abstraerlas del contexto social de sus vidas (Kabeer, 1998). La usual referencia a políticas neutrales es falsa, en tanto no existe neutralidad en términos de género en ninguna política pública.

transversales que promuevan un verdadero equilibrio de las responsabilidades familiares y las laborales. Esto significa que no se trata solo de impulsar acciones que aumentan la oferta de servicios reproductivos, indispensables por cierto, sino que transversalmente se aborde las responsabilidades de cuidado que le competen a todos los miembros de la sociedad, desde ambos miembros de la pareja hasta el Estado. Solo en la medida que la reproducción social ingrese a la agenda como un problema público que requiere un tratamiento transversal bajo un marco de derechos, será un camino posible para establecer un verdadero vínculo entre el género y las políticas públicas.<sup>10</sup>

Sería ingenuo pensar que el camino hacia la transversalidad es un camino sin escollos. Tal como se ha descrito, abundan ejemplos en la historia latinoamericana que dan cuenta de la aplicación de políticas no solo contrarias a los intereses generales, o violatorias del principio de la igualdad, sino que además en su mayoría han desconocido los propios derechos. Por ello resulta necesario distinguir qué significa tener un derecho o cuándo podemos decir que una persona es titular de un derecho, entendido como paso previo para iniciar un proceso participativo en donde el empoderamiento de los titulares de derecho comience a hacerse visible para alcanzar una redefinición de las políticas públicas.

## **Más allá de la política: el contenido de los derechos**

Esquemáticamente ser portador de un derecho significa que existe una pretensión justificada jurídicamente, que habilita a una persona a hacer o no hacer algo y a la vez puede reclamar a terceros que hagan o no hagan algo. En rigor, existe una norma jurídica que le otorga a una persona una expectativa positiva —de

---

<sup>10</sup> Un avance importante se produjo en el marco de la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en agosto de 2007 en Ecuador, donde los gobiernos de la región definieron la necesidad de incorporar las demandas de cuidado en el ámbito de las políticas públicas y la responsabilidad del Estado al respecto, fue expresamente señalada en el Consenso de Quito (CEPAL, 2007).

acción— y una negativa —de omisión— creando al mismo tiempo sobre otros sujetos obligaciones y deberes correlativos.

Sin duda que las características constitutivas de un derecho son numerosas y específicas, pero adquiere centralidad la posibilidad intrínseca de dirigir un reclamo ante una autoridad independiente del obligado —habitualmente un/a juez/a o un/a magistrado/a judicial— para que haga cumplir la obligación o imponga reparaciones o sanciones por el incumplimiento. Esta característica se denomina *justiciabilidad o exigibilidad judicial*, y supone una garantía del cumplimiento de las obligaciones que se desprenden del derecho de que se trate (Abramovich, 2006). En rigor, el reconocimiento de derechos impone la creación de acciones judiciales o de otro tipo, que permitan al titular del derecho reclamar frente a una autoridad judicial u otra con similar independencia, ante la falta de cumplimiento de su obligación por parte del sujeto obligado (Abramovich, 2006).

Se han establecido genéricamente dos tipos de derechos: i) los *derechos individuales*, donde se incluyen los derechos civiles y políticos (DCP) que se encuentran reconocidos en las constituciones políticas modernas, definidos como aquellas libertades y garantías de los ciudadanos (derecho a expresar las ideas propias, a comerciar, a ejercer el derecho a voto); y los ii) *derechos económicos, sociales y culturales (DESC)* incluidos posteriormente también en las constituciones políticas, cuya principal diferencia con los anteriores es que no se encuentra su titular identificado a priori y por ello refieren al derecho a la educación, al derecho a recibir una alimentación adecuada, al derecho al trabajo en condiciones dignas; al derecho a la salud, entre otros. Esto es, no se refieren a un sujeto titular del derecho sino que la titularidad del derecho es para la ciudadanía en general, pero al ser derechos humanos fundamentales le corresponden a cada persona.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Tal como señala Gargarella (2006) no existen suficientes fundamentos para justificar las distinciones que se realizan entre derechos individuales y derechos sociales, en tanto los DESC deben considerarse tan “operativos” o tan “ideales” como los derechos individuales. Es decir, constituyen una *obligación jurídica* y no una mera manifestación de buena voluntad política, con prerrogativas para los particulares y obligaciones para el Estado.

Cabe destacar que los DESC tienen un amplio reconocimiento en el Derecho Internacional, especialmente en el marco de los Pactos y Tratados Internacionales de Derechos Humanos, desde la Declaración Universal de Derechos del Hombre (1948) en adelante, existiendo además un tratado específico como es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) aprobado en 1966, que entró en vigor en 1976. Años después, en 1999 entró en vigencia el Protocolo de San Salvador, que es el protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, y que constituye el primer instrumento interamericano que regula específicamente derechos económicos, sociales y culturales.<sup>12</sup> A su vez, en el ámbito de Naciones Unidas se cuenta con el importante trabajo que han desarrollado los relatores especiales encargados de monitorear el cumplimiento de derechos económicos y sociales, como los relatores para el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda y a la alimentación.

A nivel internacional, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano de supervisión del PIDESC ha realizado importantes esfuerzos por delimitar el contenido normativo de los derechos y las obligaciones que han acordado los Estados en dichos instrumentos internacionales, en especial a través de la elaboración de las Observaciones generales, actualmente dieciséis, y que tienen un impacto sustantivo en la delimitación de la obligatoriedad que les compete a los estados en la aplicación de normas progresivas en materia de cumplimiento de DESC. Estas observaciones, que abarcan también la delimitación de otros estándares, se complementan con las evaluaciones periódicas que realiza el Comité de la CEDAW, situación que precisa aún más los marcos en los cuales los gobiernos deben actuar a fin de satisfacer

---

<sup>12</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha diseñado lineamientos para la elaboración de los informes de los países para dar cuenta del cumplimiento de los derechos comprometidos por cada uno de los Estados en el marco del Protocolo de El Salvador. Provee a los Estados bases metodológicas de utilidad, no solo para la confección de los informes requeridos por el mecanismo del Protocolo, sino que aspira a se constituya en una herramienta de control y de evaluación de las políticas públicas aplicadas por los gobiernos. (CIDH, 2008).

sus obligaciones en materia de DESC respetuosas de la equidad de género.

A su vez, y no de menor impacto, en el ámbito interno de los Estados se ha avanzado considerablemente en materia de reconocimiento de los DESC y consiguiente justiciabilidad, habiéndose producido una importante jurisprudencia tanto de las cortes constitucionales como en diversas instancias judiciales, reconociendo claramente el carácter justiciable de los DESC, pero además avanzando en sus pronunciamientos en relación con el diseño de políticas públicas que efectivicen DESC. En menor cuantía, pero de gran importancia, son los casos en donde se han incorporado criterios específicos de género, habiéndose avanzado considerablemente en la incorporación de la CEDAW en los tribunales domésticos.

Claramente el conjunto de obligaciones estatales que caracterizan a los derechos sociales es sumamente variado. Por ello resulta incorrecta toda pretensión de discutir la justiciabilidad de los mismos, ya que cada tipo de obligación ofrece una serie de acciones posibles, que van desde la denuncia por incumplimiento de obligaciones negativas hasta la exigencia de cumplimiento de las positivas. Tal como fue señalado, un derecho económico, social y cultural se caracteriza no solo por el hecho que el Estado cumpla con su conducta, sino por la existencia de algún poder jurídico de actuar de quien es el titular del derecho, en caso que se produzca el incumplimiento de la obligación que es debida.

El cúmulo de obligaciones positivas y negativas abre otro espectro que interesa especialmente para el desarrollo que aquí realizo. Se trata del hecho que otorgar derechos implica a su vez, reconocer un campo de poder para sus titulares, reconocimiento que limita el margen de acción de los sujetos obligados, entre ellos el Estado. ¿Por qué? Precisamente por que este empoderamiento (*empowerment*) define en sentido amplio aquellas acciones que el

obligado puede y las que no puede hacer.<sup>13</sup>

Si este empoderamiento lo proyectamos en el ámbito de las políticas sociales, implica en primer lugar considerar a todos y cada uno de los ciudadanos y ciudadanas como sujetos titulares de derechos y no como simples “beneficiarios” de programas sociales transitorios. Nuevamente ilustra esta relación los DESC y sus técnicas de garantía o protección, ya que habitualmente se objeta su reconocimiento como derechos precisamente bajo el argumento de que plantear determinadas cuestiones sociales en el plano jurídico, puede restarle espacio a la política, construyendo a los Estados en el margen de acción para adoptar estrategias efectivas de desarrollo con equidad (Abramovich, 2006).

Y aquí es precisamente donde cobra relevancia la necesidad de incorporar el enfoque de derechos al amplio espectro de políticas públicas, en tanto se hace explícito el reconocimiento de una relación directa que existe entre el derecho, el empoderamiento de sus titulares, es decir los y las ciudadanas, las obligaciones correlativas y las garantías, todo lo cual conjuga en una potencialidad que puede actuar como una forma de garantizar situaciones que tiendan a la equidad en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales. Pero además busca contribuir a revertir el déficit de institucionalidad actualmente vigente en América Latina y avanzar en acciones transversales.

## **¿Igualdad formal o igualdad material?**

Lo expuesto hasta el momento muestra un amplio andamiaje en donde se conjugan derechos y obligaciones, en especial las obligaciones impuestas a los Estados en función

---

<sup>13</sup> La idea de empoderamiento ha sido desarrollada ampliamente por la teoría feminista, relacionándolo con una nueva concepción del poder, basado en relaciones sociales más democráticas y en el impulso del poder compartido entre varones y mujeres. Se promueve explícitamente que el empoderamiento se convierta en un poder sustentable y que las relaciones entre hombres y mujeres permitan integrar lo micro y lo macro, lo privado y lo público, lo productivo y lo reproductivo, lo local y lo global.

de sus compromisos internacionales e internos asumidos. Sin embargo, si se analiza el desarrollo institucional latinoamericano el mismo se ha caracterizado por una constante asimetría entre derechos y situaciones de exclusión (política, económica y social) de importantes conjuntos de la población y donde las mujeres han sido en la mayoría de los casos, las principales excluidas.

Es interesante analizar que el principio de igualdad de oportunidades, contenido en numerosos ordenamientos constitucionales de la región, y en el conjunto de Pactos y Tratados Internacionales de Derechos Humanos ha sido interpretado en la mayoría de los casos, vinculado con el mundo del trabajo. De allí que generalmente se lo supedita a la promoción de igual salario por igual tarea, igualdad de trato bajo las mismas condiciones, entre otras, pero desconociendo la relación que tiene con el mundo privado. Esto es, se ha regulado bajo la histórica división público/privado, en donde se busca promover mejores condiciones en el ámbito público, desconociendo y relegando la esfera de reproducción privada que permite la inserción de las personas en el ámbito público.

Pero más importante aún es que esta interpretación de la igualdad en el mundo público encierra dos problemas complejos y directamente interrelacionados. El primero de ellos —que ha sido ampliamente considerado y denunciado por el feminismo— advierte sobre el fracaso de las políticas de derechos tendientes a asegurar la igualdad y la no discriminación, aún cuando estos mismos derechos les fueron atribuidos a varones y mujeres. Tal como señala Pitch (2006) la emancipación de las mujeres recorrió un trayecto en el que la diferencia sexual fue tratada como cuestión social, y de manera similar con otras diferencias, con lo que se impidió a las mujeres alcanzar la plena igualdad. Esta negación de la diferencia sexual llevó a que muchas veces se negara toda diferencia estableciéndose una suerte de “ciudadanas neutras” o

que se revalorizara la condición de madres como mecanismo de inclusión.<sup>14</sup>

En uno y otro caso, se deja de lado la consideración de las desigualdades para poner el foco en las diferencias, que en el caso de las mujeres terminan siendo asimilables a cualquier diferencia, al extremo de recibir tratamiento como “grupo especial” o como si fuesen una cultura o etnia propia. Negar las desigualdades es retomar la senda pre-feminista en donde se invisibiliza la relación entre desigualdad y estructura de poder que conforman un orden jerárquico.

No se busca aquí simplificar un debate por demás extenso y prolífico referido a los grupos desaventajados y la importancia de su tratamiento como tal a efectos de lograr sortear su sistemática exclusión de la discusión pública, o de toda consideración al momento de definir políticas o ante el desconocimiento de los jueces de las especificidades de las “minorías”. En cada caso, y de esto las mujeres pueden dar cuenta, los ideales de derechos igualitarios han sido sistemáticamente apropiados y solo ejercidos para determinados sectores de poder que han utilizado este principio igualitario para su propio beneficio. De allí la importancia que tienen las corrientes que defienden pasar de la idea de “derechos iguales para todos” ya que en los hechos no funcionan como tales, para pasar al otorgamiento de “derechos especiales” para ciertos grupos, los que intencionadamente o no, reciben tratamiento arbitrario.<sup>15</sup>

En igual dirección se inscriben las medidas de acción

---

<sup>14</sup> Lamas (2007) sostiene que históricamente la conceptualización de las mujeres como “complementarias” de los varones, ha obstaculizado su reconocimiento como personas con intereses, derechos y potencialidades iguales a estos y ha dificultado su acceso a espacios y desempeños que se consideran masculinos. Dividir la vida en áreas, tareas y poderes masculinos y femeninos “complementarios” ha resultado en actos de exclusión, marginación y opresión sexista.

<sup>15</sup> Este debate se encuentra reflejado en los trabajos contenidos en Gargarella (1999) que se inclina por dos tipos de medidas: i) darle “la palabra a los grupos desaventajados, de modo que ellos mismos puedan hacer conocer y salir en defensa de sus puntos de vista; ii) asegurarles una integración más efectiva en su comunidad”.

positiva, las cuotas y demás políticas igualitarias propuestas por el movimiento feminista y que han sido sumamente útiles a los efectos de garantizar el ingreso de las mujeres en la esfera pública. También deben mencionarse en este conjunto los derechos especiales de representación para grupos originarios y todo el debate en torno al multiculturalismo (Kymlicka, 1996).

Sobre este aspecto es donde se intenta esclarecer no solo las situaciones efectivamente discriminatorias y de desigualdad, sino trascender el debate para proponer derechos integrales y no un reconocimiento de derechos particularísimos, y por ende atribuible a las mujeres, en la convicción que solo en la medida que se condieren derechos universales, se podrá diseñar políticas también universales y abandonar definitivamente el paradigma de la focalización.

Nuevamente, la conjunción de políticas universales basadas en derechos propios y universales de cada ciudadano y cada ciudadana será el paso necesario para la transversalización de género. En el caso específico del cuidado que fue mencionado, es necesario que el mismo sea reconocido como un derecho propio y universal (para quienes deben ser cuidados como para quienes deben o quieren cuidar) se logrará un importante avance, tanto en términos de reconocimiento de aquello hasta hoy invisibilizado, como en términos de calidad de vida ciudadana.<sup>16</sup> Esto es, no pensar como se soluciona el problema de conciliación de las mujeres entre el trabajo productivo y el reproductivo, sino como reconocemos que el cuidado, en su amplia concepción, debe ser considerado un derecho y una obligación, de carácter universal y que incluya a todos los miembros de la sociedad pero también a los poderes del Estado (Pautassi, 2007). La secuencia debería ser: reconocimiento y luego diseño trasnversal de política pública.

<sup>16</sup> Ferrajoli (2001, p. 31) “...*Que los derechos fundamentales son indisponibles quiere decir que están sustraídos tanto a las decisiones de la política como al mercado. En virtud de su indisponibilidad activa, no son alienables por el sujeto que es su titular. Debido a su indisponibilidad pasiva, no son expropiables o limitables por otros sujetos, comenzando por el Estado: ninguna mayoría, por aplastante que sea, puede privarme*”.

## Políticas y Derechos: trazando el camino

Ahora bien, ¿cómo se puede hacer operativo un “enfoque de derechos”? ¿Se reduce sólo al diseño de las políticas públicas o puede ser aplicado para promover mecanismos de evaluación de las políticas y/o para establecer mecanismos de responsabilidad (*accountability*) horizontal que pueda avanzar en un efectivo cumplimiento de compromisos en políticas sociales?<sup>17</sup> ¿Cómo se vincula con el desarrollo socioeconómico? ¿Cómo se garantiza un desarrollo respetuoso de las diferencias entre varones y mujeres pero a la vez equitativo?

En primer lugar el enfoque de derechos adquiere un carácter dinámico y se conjuga con el carácter de proceso que reviste el impulso del desarrollo socioeconómico, confluyendo en un programa de acción que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas. Pero una primera premisa debe quedar en claro, el enfoque de derechos no avanza en definir cómo debe realizarse el desarrollo, sino por el contrario, hace especial mención a que la definición de la dinámica está a cargo por entero del Estado y los actores locales (sociales, políticos y la ciudadanía en general).

Es decir, solo especifica qué elementos, principios, estándares y obligaciones deben estar presentes para garantizar que un proceso de desarrollo sea acorde con los principios de derechos humanos y con las obligaciones jurídicas que le competen a los estados por haber suscripto los tratados internacionales. Es destacable aquí los numerosos y ricos pronunciamientos no solo del Comité de la CEDAW, sino el trabajo de los relatores de género en el sistema de Naciones Unidas, pero también el aporte de la teoría política feminista, que debe ser utilizada para “nutrir” este nuevo marco teórico-operativo.

---

<sup>17</sup> La denominada *accountability horizontal* (O'Donnell, 2001) consiste en un mecanismo de control de legalidad que puede ejercer el Poder Judicial sobre el Poder Ejecutivo. Este control se manifiesta a partir del análisis de compatibilidad legal de la política social.

De este modo, el *principio de igualdad*, reconocido en todas las convenciones internacionales constituye el primer plafón sobre el cual deben asentarse el conjunto de medidas y políticas que integren una estrategia de desarrollo, tanto lo referido al diseño de políticas públicas, como también en la promoción de instancias de cambio cultural para consolidar la igualdad entre mujeres y varones en todos los niveles.

Precisamente en materia del principio de igualdad y no discriminación, la Convención Internacional contra la Discriminación de la Mujer (CEDAW) establece que cada Estado Parte es responsable de asegurar el goce de los derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, debiendo adoptar todas las medidas que sean necesarias, incluida la prohibición de la discriminación por razón de sexo, para poner término a los actos discriminatorios que obsten al pleno disfrute de los derechos, tanto en el sector público como en el privado.

Respetar el principio de universalidad cobra suprema relevancia, pues más allá de las tendencias generales de avance en la realización de los derechos, corresponde al Estado garantizarlos a todas las personas en su territorio y no se puede excusar cuando los está garantizando a muchos o a la mayoría. Esto es, debe existir la certeza que los ciudadanos y ciudadanas pueden exigir los derechos que tienen garantizados con ciertas posibilidades de éxito. Esta posibilidad no depende sólo del reconocimiento normativo, ni de la posición legal de cada individuo, sino de la *disponibilidad de una serie de recursos y capacidades*. Se trata de capacidades intelectuales, sociales y culturales, facilidades de lenguaje, información y conocimiento, recursos materiales, económicos y financieros.

Si el rasgo constitutivo en América Latina es la distribución desigual de esos recursos y capacidades, queda claro que son numerosos los sectores o individuos que se encuentran en desventaja para exigir sus derechos sociales por carecer de algunos de estos recursos o capacidades. Y allí resulta central analizar

cuáles son las limitaciones estructurales, para que una persona o un sector de la población, en un país determinado, pueda exigir al Estado sus derechos sociales.

De esta forma se desprende el primer requisito o condición necesaria para cualquier tipo de estrategia de desarrollo y a la vez, es una obligación de los Estados, de *reconocer en cada persona su titularidad de derechos*.

Una vez introducido este concepto en el contexto de la adopción de políticas, el punto de partida utilizado para la formulación de una política transversal no consiste en reconocer únicamente la existencia de ciertos grupos específicos o sectores sociales que tienen necesidades no cubiertas, sino fundamentalmente *la existencia de personas que tienen derechos* que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas de parte de otros y por consiguiente al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad.

En la dinámica de los últimos años de América Latina, se busca que no se siga promoviendo la inclusión de “beneficiarios” en programas sociales focalizados, en especial los “cupos de mujeres”, sino considerar a personas titulares de derecho con acceso a un sistema de seguridad social dejando en claro que la tendencia, en términos del principio de progresividad y no regresividad, es avanzar en el diseño de políticas sociales de corte universal.

Ejemplos más que significativos de la ausencia de una perspectiva de derechos han sido los programas sociales focalizados que se han implementado a partir de la década del noventa en adelante en toda América Latina. En primer lugar, los mismos se caracterizaron por irrumpir como una estrategia directa en contra de las políticas de cuño universal, buscando definir a priori una población objetivo o meta, en donde establecía como “título de derecho” (*entitlement*) para acceder a una prestación social el carácter de pobre de toda pobreza, mujer, indígena o

persona bajo alguna situación de vulnerabilidad. Si bien se buscaba que los mismos fueran transitorios, en función de una supuesta dinámica de mercado que se buscaba estimular, los mismos fueron cambiando de nombre pero no en su esencia. Así, en la mayoría de los países de América Latina se implementaron decenas de programas sociales, la mayoría promovidos por los organismos internacionales de asistencia crediticia, y que abarcaron desde programas transitorios de empleo, de formación profesional, de capacitación, microemprendimientos productivos, programas de nutrición infantil, entre otros.

En suma, y en términos de CEPAL (2006) el enfoque de derechos buscar impulsar un nuevo mecanismo de intervención estatal que contempla tres dimensiones:

- i) una dimensión ética, que se basa en los principios plasmados en los derechos humanos de carácter vinculante;
- ii) una dimensión procesal, que consisten en mecanismos instituidos que facilitan el diálogo entre actores sociales y políticos y que permiten traducir los acuerdos logrados en instrumentos normativos y a la vez, traducir estos instrumentos en políticas, y finalmente,
- iii) una dimensión de contenidos relativos a la protección social, que oriente acciones concretas en los campos donde la población se sienta más desprotegida, como la salud, educación, la seguridad social, entre otros.

En rigor, no alcanza solamente con incluir un lenguaje de derechos o sostener que ciertos programas se inscriben en dirección a reconocer determinados derechos, sino precisamente se busca que cada derecho que se garantice contenga los estándares que debe contener un derecho económico, social y cultural. Es decir, no se trata de sostener que se ha adoptado una perspectiva de derechos cuando en el mejor de los casos se aplique un “filtro

de derechos” a programas focalizados. De igual modo en todas las políticas públicas y acciones gubernamentales.

En otros términos, a pesar que el lenguaje de los derechos tiene de por sí un valor ético y político y puede servir para fortalecer las demandas sociales frente a situaciones de inequidad, y de estos los movimientos feministas lo saben claramente, sus implicancias concretas en términos de política transversal o de garantía de derechos no se consideran adecuadamente. El riesgo puede ser la utilización de una retórica de los derechos que luego no logre satisfacer las mínimas expectativas que este concepto puede legítimamente ocasionar, provocando en los hechos una pérdida de confianza por parte de la población en general. O también es que la falta de efectividad en la implementación vacíe de contenido al enfoque. Estos son partes de los riesgos que hay que considerar seriamente. Nuevamente, ¿es posible conjugar política con derechos?

### ***Gender mainstreaming* en un marco de derechos**

Tal como fue analizado, la definición de las políticas es una arena en la que concertan y/o se enfrentan fuerzas políticas. De allí la importancia de canalizar instancias de participación y evaluación ciudadana en materia de diseño e implementación de políticas públicas, al mismo tiempo que se deje en claro la asimetría de poder de quienes conforman esa arena, en especial las asimetrías inscriptas en los mecanismos de relaciones sociales de género.

La posibilidad real de ejercer estos derechos habilita la potencialidad de aquellos que se encuentran transitando por una situación de pobreza o de vulnerabilidad de incidir en los procesos políticos y en la orientación de las decisiones del gobierno, pero a su vez estará condicionado o fuertemente limitado por el grado en el que puedan ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales. Esto es, ser parte en los procesos de diseño e implementación de las políticas sociales. ¿Es posible?

Para poder aproximar una respuesta, previamente se debe reflexionar acerca de las razones que han impedido a los titulares de derechos acceder al cúmulo de derechos y obligaciones que incluye el conjunto de garantías ciudadanas. Me refiero explícitamente al porqué de los bajos o nulos índices de participación de los grupos excluidos, especialmente los y las pobres, los y las indígenas, los y las desempleados, y en exclusividad “las mujeres”, que ha llevado a considerarlos “beneficiarios” de políticas y no sujetos titulares de derechos.

Asimismo resulta conexo con la definición del *gender mainstreaming*, la específica consideración del *principio de participación* en toda su extensión, en tanto resulta clave en las estrategias y políticas de desarrollo y es un método para identificar necesidades y prioridades a nivel local o comunitario. Este principio medular de participación puede ser precisado por su vinculación con el ejercicio de determinados derechos civiles y políticos, y en especial con las definiciones sobre el contenido y alcance de algunos de estos derechos en las instancias de protección internacional de derechos humanos. Existen además algunos derechos concretos de participación y consulta en los procesos de decisión de políticas públicas sociales que están directamente definidos en normas internacionales o constitucionales. Sin lugar a dudas deben ser interdependientes del principio de acceso a la justicia para todos los ciudadanos.

En otros términos, no se acercan los derechos a los ciudadanos y las ciudadanas, como tampoco los mecanismos destinados a satisfacerlos y garantizarlos. La distancia que se ha generado entre la ciudadanía y las esferas estatales es visiblemente enorme y consolidada, de allí la importancia de “tender puentes” entre las políticas públicas y el enfoque de derechos y la equidad social y de género, para que no sean una metáfora, sino claramente que operen en el sentido de achicar las brechas que hoy existen.

Si recuperamos el sentido de la transversalización (*mainstreaming*), entendida como el

proceso de examinar las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier tipo de acción pública planificada, incluyendo legislación, políticas y programas, en cualquier área. Asimismo, es una herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo, y evaluación de políticas y programas en todos los ámbitos políticos, sociales y económicos. (Naciones Unidas, 1997)

resulta imprescindible desencadenar procesos de cambio para la construcción de capacidades institucionales tendientes a articular diferentes procesos que implementen políticas para la institucionalización de la equidad de género en el ámbito de las políticas públicas.

A su vez, debe considerarse especialmente que la revisión y diseño de políticas con enfoque de derechos y de género se haga a partir de un debate público y participativo de la ciudadanía, la que pueda expresar sus demandas en torno a las políticas propuestas y que se convoque especialmente a la sociedad civil en el proceso. Sería el primer paso para que el enfoque de derechos respetuoso de la equidad social y de género sea apropiado por todos los actores sociales y no solo los gubernamentales, significando una importante señal en torno a promover nuevas formas de institucionalidad que garanticen derechos y no meras prestaciones discrecionales.

Es decir, el enfoque de derechos en conjunción con la transversalización de género (*gender mainstreaming*) muestra las formas y la ingeniería necesaria para hacer posible la implementación de un andamiaje que haga efectivo los derechos existentes y que amplíe las oportunidades. Claramente no se trata de incluir e incorporar más derechos sino de revisar los derechos ya establecidos y reconocidos en los instrumentos internacionales,

y en la legislación interna de los países y verificar si las políticas estatales cumplen con los estándares mínimos en materia de derechos humanos y de equidad de género.

Las interrelaciones entre derechos y políticas de género aquí presentadas apuntan a *fortalecer la institucionalidad de las políticas públicas en general* y de las políticas sociales en particular y lejos está de definir un modelo único de desarrollo, sino deja a voluntad de cada Estado que concrete su estrategia de desarrollo, siempre y cuando respete y cumpla los compromisos jurídicos asumidos. Es decir, se trata de *pensar desde la lógica de derechos políticas sustentables* y transversales que inviertan la dinámica prevaleciente en las últimas décadas, y por ende sean superadoras de las coyunturas políticas, bajo la convicción que la salida de los problemas sociales en la región, en especial de la desigualdad e injusticia, demanda un compromiso público en esta dirección. El desafío esta presente.

## Referencias

- ABRAMOVICH, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 88, abril, 2006.
- ABRAMOVICH, Víctor; PAUTASSI, Laura. *Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos*. Ponencia presentada en el Seminario “Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad”, Buenos Aires, UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero; 12 y 13 diciembre de 2006.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis. *La implementación de las políticas: estudio introductorio*. México: Porrúa, 1993.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile, 2006.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *El aporte de las mujeres a la igualdad en América*

- Latina y el Caribe*. Documento presentado a la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH), *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. Washington, 2008. Disponible en: <www.cidh.org>.
- COURTIS, Christian (Ed.). *La prohibición de regresividad*. Buenos Aires: Ed. del Puerto, CEDAL, CELS, 2006.
- DAEREN, Lieve. Enfoque de Género en la política económica y laboral. *Serie Mujer y Desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile, n. 29, 2001.
- FERRAJOLI, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta, 2001
- GARCÍA PRINCE, Evangelina. Políticas públicas en el enfoque de género en América Latina y El Caribe. In: LA MUJER y la cultura política local en Colombia y Venezuela. Quito, Ecuador: IULA-CELCADEL, 1993.
- GARGARELLA, Roberto. Theories of Democracy, the Judiciary and Social Rights. In: GARGARELLA, R.; DOMINGO, P.; Roux, T. (Eds.). *Courts and social transformation in new democracies: an institutional voice for the poor?* Aldershot: Ashgate, 2006.
- GARGARELLA, Roberto (Ed.). *Derecho y grupos desaventajados*. Barcelona, España: Gedisa, 1999.
- KABEER, Naila. *Realidades trastocadas: las jerarquías de género en el pensamiento sobre el desarrollo*. México: Paidós, PUEG, 1998.
- KYMLICKA, W. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Editorial Paidós, 1996.
- LAMAS, Marta. *Algunas reflexiones relativas al derecho a decidir sobre le propio cuerpo*. Ponencia presentada en el Curso “Género y Cohesión Social”, Universidad de Barcelona con el apoyo de AECI y Fundación Carolina. Barcelona, 2007.
- NACIONES UNIDAS. *Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de Naciones Unidas: informe del*

Secretario general (E/1997/66), período de sesiones sustantivo de 1997, Ginebra, Consejo Económico y Social, 20 de junio a 25 de julio de 1997.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista de Reflexión y Análisis Político*, Buenos Aires, n. 7, 2001.

PAUTASSI, Laura, El cuidado como cuestión social desde el enfoque de derechos. *Serie Mujer y Desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile, n. 87, 2007.

PITCH, Tamar. Tess y yo: la diferencia y las desigualdades en la diferencia. In: BIRGIN, H. KOHEN, B. (Comp.). *Acceso a la Justicia como garantía de igualdad*. Buenos Aires: Biblos, 2006.

RICO, María Nieves. *El proceso de institucionalización del enfoque de género en el trabajo sustantivo de la CEPAL*. Santiago de Chile: CEPAL (DDR/1), 2000.

**Submetido em 8 setembro de 2008 e aceito em 19 outubro de 2008.**