

Cohesión Social con enfoque de género, clave para reducir las desigualdades

Proceso de transversalidad de género
en el Programa EUROsociAL+

INFORME ESPECIAL



Todos los grandes retos que afronta hoy la UE —incluidas las transiciones verde y digital y el cambio demográfico— tienen una dimensión de género. Para alcanzar el objetivo de la igualdad de género es imprescindible incluir una perspectiva de género en todas las políticas y procesos de la UE.

Estrategia de la UE de Igualdad de Género 2020-2025

1. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR COHESIÓN SOCIAL?

En la Unión Europea, el marco político de la *Estrategia de Cohesión Social* surge a partir del Tratado de Maastricht, en 1993, desde entonces, éste y los posteriores acuerdos comunitarios incorporan esta noción (el Consejo de Europa, en el año 2000¹ y, más recientemente, la estrategia *Europa 2020* recoge los planteamientos de crecimiento de la Unión Europea: un crecimiento inteligente e integrador, orientado a reforzar el empleo, la cohesión social y territorial). Este marco programático resalta que “la Política de Cohesión no debe perder de vista su objetivo original de reducir las disparidades económicas, sociales y territoriales, enfocándose hacia prioridades estables a largo plazo”². El Programa EUROsociAL+ articula su actuación en materia de cohesión social en base a la definición de este concepto: “La cohesión social es un atributo de las sociedades que implica la igualdad de oportunidades para que la población pueda ejercer sus derechos fundamentales y asegurar su bienestar, sin discriminación de ningún tipo y atendiendo a la diversidad. Desde una perspectiva individual, la cohesión social supone la existencia de personas que se sienten parte de una comunidad, participan activamente en diversos ámbitos de decisión y son capaces de ejercer una ciudadanía activa. La cohesión social también implica el desarrollo de políticas públicas y mecanismos de solidaridad entre individuos, colectivos, territorios y generaciones”³.

2. ¿POR QUÉ LAS POLÍTICAS DE COHESIÓN SOCIAL DEBEN INCLUIR EL ENFOQUE DE GÉNERO?

La cohesión social no es innata a las sociedades sino se construye. Las sociedades históricamente patriarcales pueden lograr una cohesión social aparente o superficial y tapar desigualdades de género. En efecto, pueden existir altos niveles de cohesión social en contextos extremadamente desigualitarios. En ese sentido, las

1. Agudo Zamora, Miguel. *Reforma Constitucional y Cohesión Social*. En: Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas, pp. 47-65.

2. Comisión Europea “Desarrollo Regional Y Política de Cohesión después 2020: preguntas y respuestas”.

3. Astelarra, J. (coord.). *Género y Cohesión Social*. Madrid: Fundación Carolina, 2007, p. 193.

estructuras patriarcales que persisten en las sociedades de hoy en día, pueden generar cohesión social fundamentada en desigualdades: "el aspecto subjetivo de la pertenencia a un grupo social, como ocurre con la construcción social de la identidad de género, ha hecho que las mujeres y los hombres hayan aceptado durante mucho tiempo como algo «natural» la existencia de las jerarquías y las desigualdades entre ellos"⁴.

**La desigualdad de género es un problema de carácter estructural que se puede modificar.
Las desigualdades son "innecesarias, evitables e injustas"⁵.**

Vivimos en sociedades desiguales en las que el acceso y control a los recursos (como la educación y el empleo, el capital y la propiedad, y/o la autoridad de quienes participan en los centros de toma de decisiones) depende de las características adscriptivas adquiridas al nacer como las relacionadas con factores biológicos (como el sexo, la edad, etc.), económicos (clase socioeconómica, etc.) y/o culturales (origen geográfico, creencias religiosas, identidad de género, orientación sexual, etc.).

GRÁFICO 1. MECANISMOS DE (EX)INCLUSIÓN SOCIAL: CAUSAS DE LA DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE GÉNERO



Fuente: Elaboración propia.

El contexto de intervención de una política o un programa de cohesión social presenta distintos niveles de desigualdades sociales y económicas, "las personas tendrán oportunidades diferentes, dependiendo de su pertenencia a determinadas categorías socio-económicas e incluso de su localización geográfica, puesto que residir en zonas rurales remotas no ofrece las mismas facilidades en materia de educación y de movilidad social que vivir en un centro urbano"⁶. El género como categoría analítica de las políticas públicas permite visibilizar las desigualdades entre hombres y mujeres, así como profundizar en sus causas y posibles soluciones y, además, actuar sobre las desigualdades para elevar los niveles de cohesión social sin dejar de lado a las mujeres⁷.

La situación de las mujeres, aunque con variaciones asociadas a cada contexto nacional, refleja que éstas acumulan importantes **déficits de inclusión**: concentrándose en empleos dentro de la economía informal y de menor productividad, con índices de desempleo mayores que los hombres, menor porcentaje de afiliación a los sistemas de protección social, con mayores índices de temporalidad laboral y que necesitan mayores niveles de educación formal para acceder a un mismo empleo que un hombre y, además, el promedio del ingreso salarial de las mujeres es inferior al de los hombres (en América Latina es 17% menos)⁸. Las **asimetrías** entre las oportunidades vitales del género masculino y femenino, entrañan déficits en el grado de autonomía de las mujeres. La noción de

4. Íbid., pp. 4-5.

5. Whitehead M. The concepts and principles of equity and health. Copenhagen: World Health Organization; 1990. (Documento EUR/ICP/ RPD/414).

6. Rodríguez, Mabel. Transversalización del género en EUROsociAL II. Madrid: FIIAPP, 2005, p. 5.

7. Íbid. p. 13.

8. Promedio CEPAL (2016). En: https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/nota_18_brechas_salarios.pdf

autonomía se refiere a la capacidad de las personas, en particular las mujeres, “para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos, en el contexto histórico que las hace posibles”⁹.

La **titularidad de los derechos de ciudadanía** implica que todas las personas (sin distinciones de género, raza, etnia, edad, grupo socioeconómico y localización geográfica) estén incluidas en las dinámicas de desarrollo y en los beneficios del bienestar social que genera dicho desarrollo. **Para que exista cohesión social es necesario actuar sobre los obstáculos que impiden el ejercicio de una ciudadanía efectiva a aquellos perfiles sociales en desventaja**¹⁰. La presencia de desigualdades estructurales puede afectar la percepción de pertenencia a una comunidad. Quienes sufren déficits en su estatus de ciudadanía, así como falta de oportunidades vitales, tienen mayor probabilidad de engrosar las cifras de la exclusión social aumentando su sentimiento de marginación y disminuyendo a su vez su confianza en las instituciones y mecanismos democráticos existentes.

En la región de América Latina y el Caribe, la ciudadanía efectiva hunde sus raíces en un patrón histórico dominante de hombre blanco conquistador, colonizador, terrateniente, etc., que dispone una jerarquía de derechos asociada al color de la piel, el género, los códigos culturales y la propiedad sobre el trabajo y el capital. Frente a este grupo hegemónico con derechos de ciudadanía plena, los grupos discriminados acceden de forma precaria a los recursos (educación, empleo, sanidad, etc.) y carecen del reconocimiento político y cultural de sus valores, sus aspiraciones y sus modos de vida¹¹. La ciudadanía otorga a las personas “el derecho al acceso a los recursos sociales y tiene, así, implicaciones respecto de la ‘distribución del bienestar social’”¹², dando lugar a fenómenos sociales como la denominada “paradoja de género de la cohesión social”.

La “paradoja de género de la cohesión social”

Las relaciones de género juegan un papel crucial para los Estados y el mercado en la cadena de producción del bienestar social, tal estructura es histórica, varía entre países y a lo largo del proceso de modernización. En las sociedades latinoamericanas, donde con frecuencia nos encontramos ante regímenes de bienestar informales, no estatales, el mercado laboral tiende a incorporar a la población de manera insuficiente, el Estado protege de forma fragmentada a las personas y, por consiguiente, la familia se ve sobre exigida y las formas comunitarias de protección social cobran mayor importancia. Así, ya sea en el seno de las familias, ya sea en las formas comunitarias, **los regímenes de bienestar en Latinoamérica se asientan en gran medida en el trabajo no remunerado de las mujeres**¹³.

Se denomina “**la paradoja de género de la cohesión social**” al fenómeno social caracterizado por el hecho de que siendo las mujeres “las principales **proveedoras de cohesión social** en términos de cuidados y formas de relación”, a su vez, son ellas “las principales **excluidas de la cohesión social** en términos de igualdad de oportunidades, ciudadanía y participación”¹⁴. Esto es, asumen los costes del cuidado de la vida aportando un “escudo” necesario para la prevención y protección social, pero no participan de los beneficios del bienestar social en la misma medida que el conjunto de la población.

9. CEPAL. La Autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes. Santiago: CEPAL, 2019, p. 18.

10. Op. Cit. Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones, p. 6.

11. Sojo, Ana; Uthoff, Andras (Eds.). Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones. Santiago de Chile: CEPAL, 2007, p. 42.

12. Fraser, Nancy; Gordon, Linda. Contrato versus caridad: una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social. En: Isegoría: Revista de Filosofía Moral y Política, n° 6, 1992, pp. 65-82.

13. Op. Cit. Protección social inclusiva y género.

14. López, Irene (coord.). Género y Políticas de Cohesión Social. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2007, pp. 23-24.

En consecuencia, “la **previsión social en las economías de mercado se apoya, además de en los bienes y servicios de la oferta pública universal, en una composición dada de trabajo remunerado y trabajo no remunerado, recayendo este último principalmente en la mujer**”¹⁵. Este es el **patrón de previsión social característico de los Estados del contexto de la OCDE**: un “modo combinado e interdependiente” de producción y distribución del bienestar entre el Estado, el mercado y la familia¹⁶. Esta relación de interdependencia se evidencia durante la pandemia causada por la COVID-19: mientras la mayoría de sectores económicos sufrieron retrocesos, el Trabajo Doméstico y de Cuidados no Remunerado (TDCR) se incrementó¹⁷ (su aportación al PIB en Argentina alcanzó el 16%¹⁸, en Colombia el 22%¹⁹).

Las políticas redistributivas, como las fiscales, se basan en sistemas nacionales de contabilidad que no reconocen los ingresos ni el ahorro que supone para los Estados las aportaciones del trabajo no remunerado que asumen las mujeres (en materia educación, salud, de cuidado de personas dependientes, y no dependientes etc.). De este modo, “el Estado ha adquirido una **deuda pública histórica con las mujeres**, no sólo de reconocimiento como contribución (ingresos) sino también en términos de inversión pública y orientación del presupuesto nacional hacia la igualdad de oportunidades, la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género, ya que, precisamente, y a pesar de su aporte, las mujeres resultan excluidas de la cohesión social en términos de ciudadanía y ejercicio efectivo de sus derechos”²⁰.

La promoción de la igualdad entre mujeres y hombres “constituye un desafío de primer orden para superar la ‘paradoja de género de la cohesión social’ y alcanzar más altas cotas de cohesión social en una sociedad”²¹. En este sentido, **las políticas de cohesión social** deberían tener en cuenta que “**buena parte del gasto público se financia con el aporte de trabajo impago de las mujeres**”²².

Recapitulando lo argumentado en este apartado, primero, por un lado, parece que promover la cohesión social de por sí no es suficiente para reducir las desigualdades y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Las políticas de cohesión social pueden provocar (aunque sea de forma inconsciente) desigualdades de género si no incorporan mecanismos, como la integración de la perspectiva de género, que alteren la tendencia predominante de reproducción de las mismas, activen medidas que beneficien a las mujeres y persigan explícitamente avanzar en materia de igualdad de género.

Por otro lado, desde una perspectiva individual, un alto grado de desigualdad social puede generar un deterioro en los niveles de cohesión social. Promover desde los poderes públicos la igualdad de género, puede incidir de forma directa en mayores índices de cohesión social ya que encaminar las políticas a reducir las brechas de género y a garantizar los derechos de ciudadanía de las mujeres conlleva beneficios para el conjunto de la población, esto puede aumentar el sentimiento de pertenencia y de confianza en las instituciones democráticas.

15. Op. Cit. Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones, p. 74.

16. Op. Cit. Astelarra, J. (coord.), p. 81.

17. La CEPAL elabora las Encuestas Nacionales de Uso del Tiempo (ENUT) para cada uno de los países de América Latina; se centra en contabilizar el tiempo dedicado al trabajo de cuidados no remunerado como parte de la carga de trabajo global y su contribución al PIB nacional.

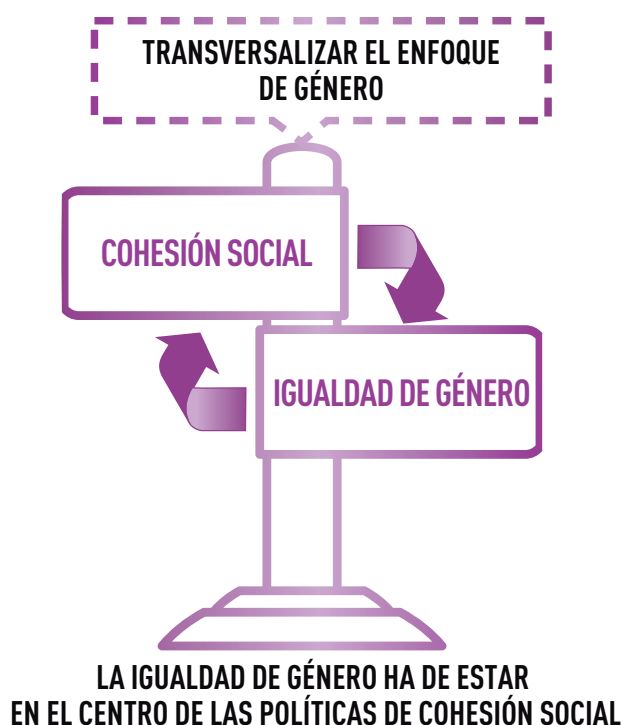
18. Ministerio de Economía de Argentina (2020). Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición del aporte del Trabajo Doméstico y de Cuidados no Remunerado al Producto Interno Bruto.

19. ONU Mujeres Colombia; DANE Colombia (mayo de 2020). Cuidado no remunerado en Colombia: brechas de género.

20. Op. Cit. López Irene (coord.), pp. 20-21.

21. Íbid., p. 25.

22. Íbid., pp. 23-24.



La actuación de los Estados frente a las desigualdades socioeconómicas y el reconocimiento de todas las personas de la sociedad, fortalece la cohesión social. La igualdad de género debe situarse en el centro de las políticas de cohesión social pues resulta clave para reducir las desigualdades, evitando perpetuar la perversa tendencia de reproducción de las mismas y garantizando la ciudadanía plena para toda la población.

3. ¿CÓMO LA ESTRATEGIA DE COHESIÓN SOCIAL PUEDE PROMOVER LA IGUALDAD DE GÉNERO?

La paradoja de género de la cohesión social muestra la distribución desigual de los beneficios del crecimiento. Una política o programa de cohesión social contempla como objetivo “intervenir sobre la realidad social y favorecer mayores índices de desarrollo humano para el conjunto de la población, así como propiciar más equidad en el acceso y disfrute de derechos y activos socio-económicos”²³. El éxito en el logro de la cohesión social está condicionado por la existencia de las mismas oportunidades y la no discriminación de las personas por su pertenencia a un género. Actuar a favor de un crecimiento que aporte bienestar a una población y cuyos miembros, tanto mujeres como hombres, desarrollen un sentimiento de confianza y de pertenencia a una comunidad, se logrará en la medida en que las políticas públicas intervengan en beneficio de todas las personas por igual y permitan su integración social. El objetivo de las políticas de cohesión con enfoque de género es contribuir a lo que se denomina **la igualdad sustantiva (o de facto)**: que “las personas, mujeres y hombres y la población en general pueda alcanzar el ejercicio pleno de sus derechos y que estos sean efectivos en sus vidas cotidianas”²⁴. La promulgación de leyes y la elaboración e instrumentación de políticas públicas en favor de las mujeres supone un gran avance (**igualdad formal o de iure**²⁵), pero para alcanzar la igualdad sustantiva es necesario que las leyes y políticas garanticen que las mujeres

23. Íbid. Aclarar que, en este texto, la expresión “índices de desarrollo humano” atañe a mejoras en los procesos de Desarrollo Humano de un contexto dado y no se refiere al indicador concreto de “Índice de Desarrollo Humano” (IDH), ya que éste es cuestionado por no reflejar datos sobre el “Desarrollo Humano” en su conjunto (éste es un concepto más amplio que las tres variables que compone este índice concreto: PIB per cápita, educación y esperanza de vida).

24. Tejiendo confianza para la cohesión social. Madrid: EUROsocial, 2019, pp. 88-89.

25. Igualdad formal o *de iure*: se refiere a la adopción de leyes y políticas públicas que promueven la igualdad ante la ley de hombres y mujeres.

tengan las mismas oportunidades que los hombres en las distintas esferas sociales y personales, es decir, los Estados deben remover todos los obstáculos para que la igualdad se alcance de forma efectiva, en los hechos y los resultados, asegurando que las desventajas asociadas a la situación de las mujeres no se mantengan.

La contribución a la igualdad de género desde las políticas de cohesión social, dependerá de identificar las desigualdades de género en cada contexto de intervención (geográfico y social/cultural: país/región; y ámbito de incidencia) y de la capacidad de articular una respuesta a las necesidades específicas para no reproducir o incluso aumentar las asimetrías existentes entre mujeres y hombres, de manera que se contribuya a la erradicación o la reducción de las mismas. A su vez, para avanzar en la reducción de la desigualdad de género resulta imprescindible canalizar la participación efectiva de las mujeres. Lograr la igualdad de género y garantizar los derechos fundamentales de las mujeres contribuye a la reducción de otras dimensiones de desigualdad social ya que, no solo afecta a la mitad proporcional de cada grupo en desventaja, sino que, además, promueve el principio de igualdad de oportunidades y no discriminación, así como la transformación de las relaciones sociales asimétricas que apuntalan distintos sistemas hegemónicos de opresión construyendo sociedades más justas que persiguen el bienestar de la mayor parte de la población.

Diseñar políticas públicas en materia de cohesión social con una perspectiva que tenga en cuenta la igualdad de género, supone vincular un conocimiento permeable e interdisciplinar como es la dimensión de género, con el ámbito multidisciplinar en contextos sociales cambiantes en los que incide el Programa EUROsociAL+. Ninguna política es neutra al género, todas las actuaciones públicas desde sus distintos ámbitos de incidencia afectan a las condiciones de vida de mujeres y hombres, de ahí la pertinencia de este enfoque y su carácter transversal, por lo que desde el Programa EUROsociAL+ se ha de abordar a través de la coordinación interáreas para impulsar una mirada multidisciplinar (gobernanza democrática, políticas sociales y de igualdad de género) a la vez que fomentando la intersectorialidad. Transversalizar el enfoque de género en las Acciones del Programa EUROsociAL+ en materia de cohesión social, para que incidan en las desigualdades en numerosas áreas de las vidas de las mujeres, supondría impulsar medidas transversales y desde cada una de las líneas de acción como:

Aspectos transversales a las tres áreas

- DEFINIR LA PERTINENCIA DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL MARCO DE LA COHESIÓN SOCIAL (ámbito multidisciplinar y en contextos cambiantes).
- VELAR POR EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA INTERNACIONAL, ESTATAL Y LOCAL EN MATERIA DE IGUALDAD DE GÉNERO, EMPODERAMIENTO, Y NO DISCRIMINACIÓN (alineamiento con estándares internacionales como CEDAW, Agenda 2030, DDHH, OIT, etc.). Ejemplo: ESTABLECER LA CONTRIBUCIÓN DE LAS ACCIONES A LA CONSECUCCIÓN DE LAS METAS DEL ODS 5: "LOGRAR LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS Y EMPODERAR A TODAS LAS MUJERES Y LAS NIÑAS".
- APLICAR EL ENFOQUE DE GÉNERO DE FORMA TRANSVERSAL a la vez que la MIRADA INTERSECTORIAL
- FOMENTAR LA IMPLEMENTACION DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE TRATO Y DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES, Y ACCIONES POSITIVAS.
- REALIZAR ANÁLISIS DE GÉNERO BASADOS EN DATOS DESAGREGADOS POR SEXO E INDICADORES DE GÉNERO, PARA EVIDENCIAR E INCIDIR SOBRE DESIGUALDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LA TOMA DE DECISIONES DE LA POLÍTICA PÚBLICA.
- ASUMIR EL PRINCIPIO DE PARIDAD Y PARTICIPACIÓN/REPRESENTACIÓN DE MUJERES EN TODOS LOS NIVELES DE TOMA DE DECISIONES (ej., incluir ORGANIZACIONES DE MUJERES).
- DESARROLLAR SISTEMAS NACIONALES INTEGRADOS DE CUIDADOS (SNIC).
- POLÍTICAS FISCALES REDISTRIBUTIVAS QUE PERMITAN LA RECAUDACIÓN DE FONDOS PÚBLICOS Y LA ORIENTACIÓN DEL GASTO A POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO.

- INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS Y MEDIDAS DE PROTECCIÓN SOCIAL QUE BENEFICIEN A LAS MUJERES Y CONTRIBUYAN A CAMBIAR LAS RELACIONES Y JERARQUÍAS ASIMÉTRICAS DE GÉNERO.
- ESTRECHAR LA COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL (involucrando a los Mecanismos de Adelanto de las Mujeres de los diferentes países) E INTRAINSTITUCIONAL (unidades de género, instancias/departamentos o personal responsables de la igualdad de género dentro de los organismos públicos).

