



# GUÍA DE USO DEL MANUAL

## TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO Y PUEBLOS EN LAS ESTADÍSTICAS DEL INE



Guatemala 2009

Elaboración: (c) Dr. Jesús Francisco Estévez García.

Revisado por la Unidad Técnica Asesora de Género y Pueblos del INE de Guatemala.

Tanto la presente Guía como el Manual para la Transversalización de Género y Pueblos en las Estadísticas del INE, es responsabilidad de sus autores y no refleja necesariamente el criterio institucional del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, del Instituto Nacional de Estadística (INE), ni del Sistema Estadístico Nacional (SEN).

## Índice del Resumen

1. Introducción.....	5
2. Esquema de contenidos del Manual .....	5
3. El uso del Manual según sus usuarios .....	6
4. Detalles relevantes sobre los contenidos del Manual .....	10
4.1. Qué es la Transversalización de Género y Pueblos .....	10
4.2. Por qué es necesaria la transversalización en el INE .....	12
4.3.Cuál es la función de los marcos conceptuales del Manual.....	15
4.4. Procesos para una transversalización efectiva en el INE .....	18
5. Comenzando el trabajo con el Manual .....	20
6. Anexo. Glosario básico de términos y expresiones sobre género y pueblos.....	23



## 1. Introducción

Este documento orienta acerca de la utilización del *Manual para la Transversalización de Género y Pueblos en el INE*, considerando su posible uso por parte de distintos perfiles de usuarios.

El INE, como la entidad oficial responsable de la producción y difusión de la información estadística básica a nivel nacional, se configura como el principal sustento de información para la planificación y desarrollo de las diversas políticas nacionales por parte de las instituciones del país. La necesidad de información sobre género y pueblos para el óptimo sustento de dichas políticas hace necesaria la introducción de una perspectiva adecuada en el trabajo del Instituto.

Al hilo de lo anterior, el *Manual para la Transversalización de Género y Pueblos en el INE* persigue aportar una exploración para el desarrollo de un marco conceptual que oriente la introducción de los enfoques de género y pueblos en el quehacer y los productos que el Instituto genera. Asimismo, constituye una guía de sugerencias para la institucionalización de dichos enfoques en los procedimientos técnicos de la Organización en las distintas fases de la producción estadística. En última instancia, este Manual es uno de los primeros pasos para la transversalización, una primera versión de un documento de propuestas que requiere un trabajo posterior por parte de los técnicos para su desarrollo y adaptación concreta a distintos modos de trabajo y ámbitos socioculturales.

## 2. Esquema de contenidos del Manual

El *Manual para la Transversalización de Género y Pueblos en el INE* integra los siguientes apartados básicos:

Contenido	Páginas
Precisiones conceptuales y justificación de las estadísticas de género y pueblos.	14-33
Marco jurídico para abordar las estadísticas de género y pueblos.	35-55
Marcos conceptuales para la producción y uso de estadísticas de género y pueblos y su transversalización.	57-95
El marco de trabajo y los avances del INE de Guatemala en la producción de	99-119

estadísticas de género y pueblos.	
Diagnósticos y propuestas generales para la transversalización.	121-129
Transversalización en los tópicos y requerimientos para los datos (dimensiones de análisis de género y pueblos).	131-148
Los indicadores: definiciones, ejemplos de indicadores de género y pueblos y el diseño de herramientas de recopilación	149-165
La recopilación de nuevos datos: transversalización en el diseño y el trabajo campo	167-182
Transversalización en tabulaciones y análisis de datos	183-197
La presentación y difusión de resultados estadísticos	199-213
Sugerencias para discusión: la introducción de indicadores de género y pueblos en la ENIGFAM y el Censo de Población, Habitación y Vivienda	215-264
La SEPREM como unidad esencial del SEN	265-270
Anexo 1. Ejemplo para la construcción de listas para evaluación y seguimiento en el INE	281-285
Anexo 2. Buenas prácticas estadísticas	287-303

### 3. El uso del Manual según sus usuarios

A continuación se presentan los apartados del manual que podrían ser relevantes según el perfil de los usuarios. Así mismo se ofrecen algunas indicaciones sobre los contenidos de esos apartados

Usuarios	Contenidos relevantes / Páginas
Directores del INE y técnicos de oficinas estadísticas que conforman el SEN.	<p><b>Precisiones conceptuales y justificación de las estadísticas de género y pueblos.</b> / 14-33</p> <p><u>Capítulos 1 y 2.</u> Se presenta el manual, y se explicita el significado de algunos términos básicos para la transversalización: desigualdad, inequidad y otros. Así mismo, se exponen las razones por las que resulta necesario desarrollar estadísticas con enfoques de género y pueblos.</p>

<p>Personal de oficinas jurídicas, UATGP, OCSGP y técnicos del INE.</p>	<p><b>Marco jurídico para abordar las estadísticas de género y pueblos.</b> / 35-55</p> <p><u>Capítulo 3.</u> El marco jurídico se divide en tres ámbitos: internacional, latinoamericano y nacional. En el conjunto de este capítulo se exponen los principales hitos en cuanto a disposiciones relacionadas con género y pueblos en los citados ámbitos.</p>
<p>UTAGP, OCSGP, y personal técnico del INE en general, y de las oficinas de análisis que conforman el SEN.</p>	<p><b>Marcos conceptuales para la producción y uso de estadísticas de género y pueblos y su transversalización.</b> / 57-95</p> <p><u>Capítulos 4 y 5.</u> Se exponen diversos argumentos teóricos para apoyar la creación y el desarrollo de un marco conceptual común que sirva como punto de partida para los técnicos. Incluye enfoques teóricos sobre género, pueblos, y una combinación de ambos, así como definiciones básicas relacionadas con el concepto de “transversalización”.</p>
<p>Personal del INE en general, oficinas estadísticas del SEN y técnicos de otras unidades externas.</p>	<p><b>El marco de trabajo y los avances del INE de Guatemala en la producción de estadísticas de género y pueblos.</b> / 99-119</p> <p><u>Capítulo 6.</u> Se describen los rasgos principales de las Estrategias Nacionales de Desarrollo Estadístico (ENDE) y se sintetizan elementos básicos y relaciones en el Sistema Estadístico Nacional: a) Entorno; b) Coordinación organizacional; y, c) Personas e infraestructura. Se muestran sugerencias sobre cómo incorporar los enfoques de género y de pueblos, imbricadas en la descripción de tales elementos y relaciones, y se exponen algunos de los avances que el INE ya ha efectuado al respecto en su producción.</p>
<p>Directores y técnicos del INE en general.</p>	<p><b>Diagnóstico y propuestas generales para la transversalización.</b> / 121-129</p> <p><u>Capítulo 7.</u> Se efectúa un diagnóstico general del INE en 12 puntos, contemplando las áreas de oportunidad y propuestas básicas sobre cada una de ellas, y se expone como podría darse fructíferamente una vinculación entre las ENDE y la transversalización de género y pueblos. La figura de la página 129, reproducida más adelante en esta Guía, muestra las diferentes fases del proceso de producción estadística: los capítulos siguientes del</p>

	<p>manual se estructuran a partir de esas fases.</p>
<p>Directores de Censos y Encuestas, técnicos del INE y unidades externas en general.</p>	<p><b>Transversalización en los tópicos y requerimientos para los datos (dimensiones de análisis de género y pueblos).</b> / 131-148</p> <p><u>Capítulo 8.</u> Se listan algunos impactos mutuos entre el INE y sus usuarios, que podrían beneficiar a ambas partes (subyace aquí el supuesto de que el INE debe configurarse como una organización que aprende del entorno), se exponen las dimensiones conceptuales por las que pueden caracterizarse las relaciones de género y pueblos (primer paso para una operacionalización de las desigualdades), y se explicitan las relaciones entre los Objetivos del Milenio, las disposiciones de la CEDAW y las propuestas de Beijing.</p>
<p>Técnicos del INE y unidades externas en general.</p>	<p><b>Los indicadores: definiciones, ejemplos de indicadores de género y pueblos y el diseño de herramientas de recopilación.</b> / 149-165</p> <p><u>Capítulos 9 y 10.</u> Se define el concepto de “indicador” y se exponen indicadores concretos obtenidos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de la Plataforma de Acción de Beijing, esenciales en la medida en que muestran compromisos internacionales que el INE debe considerar sobre género. Así mismo, se listan los indicadores del SISSPI como indicadores de referencia desde una perspectiva de pueblos. Por otra parte, para ilustrar las fases de producción de indicadores, se describe brevemente el proceso de operacionalización, desde que se pretenden medir conceptos hasta que se seleccionan indicadores lógicamente relacionados con ellos.</p>
<p>Directores de Censos y Encuestas, técnicos de diseño muestral y jefes y coordinadores de trabajo de campo.</p>	<p><b>La recopilación de nuevos datos: transversalización en el diseño y el trabajo campo.</b> / 167-182</p> <p><u>Capítulo 11.</u> Se ofrecen unas breves recomendaciones para el diseño de encuestas, considerando la necesidad de muestrear para obtener resultados relativamente precisos sobre diferentes segmentos de población. Por otra parte, se describen los principales problemas identificados en los procesos de trabajo de campo en el INE, y se realizan diferentes propuestas para la me-</p>

	jora de éste considerando una perspectiva de género y pueblos.
UTAGP, OSCGP, Técnicos de unidades de análisis especializadas, técnicos del Área de análisis del INE.	<p><b>Transversalización en tabulaciones y análisis de datos.</b> / 183-197</p> <p><u>Capítulo 12.</u> Se exponen diversas características que deben tener los resultados estadísticos desde una perspectiva de género y pueblos, tanto en lo referente a las tabulaciones como a los gráficos. Así mismo, se incluyen algunas notas sobre las posibilidades de los análisis multivariados, en la medida en que sería deseable que estos fueran conocidos por los técnicos de análisis del INE, al margen de que su aplicación más completa sea una función más apropiada para los técnicos de oficinas y unidades de análisis especializadas en la temática.</p>
Técnicos del Área de análisis, responsables de comunicación del INE, y técnicos de oficinas estadísticas del SEN.	<p><b>La presentación y difusión de resultados estadísticos.</b> / 199-213</p> <p><u>Capítulo 13.</u> Se muestran recomendaciones para el diseño de tabulados y gráficos estadísticos, y se realizan algunas sugerencias sobre los medios por los que deberían difundirse los productos estadísticos teniendo en cuenta el perfil del usuario que los recibe.</p>
Directores y técnicos de la ENIGFAM y el Censo de Población.	<p><b>Sugerencias para discusión: la introducción de indicadores de género y pueblos en la ENIGFAM y el Censo de Población, Habitación y Vivienda.</b> / 215-264</p> <p><u>Capítulo 14.</u> Tras la revisión de las boletas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de las Familias, y del Censo de Población, Habitación y Vivienda, se realizó un ejercicio que consistió en identificar indicadores sobre género y pueblos que podrían ser útiles para mejorar las posibilidades analíticas de los datos a recopilar con esos instrumentos. Para ello se consideraron algunos requerimientos derivados de los marcos teóricos expuestos en el manual, las propuestas del documento “Principios y Recomendaciones para censos de población y vivienda” (United Nations Statistics Division, 2007) y los cuestionarios aplicados en otros países: el resultado de ello fue la propuesta de modificaciones en las preguntas existentes, y la formulación de nuevas preguntas que podrían ser introducidas considerando las limitaciones de carga sobre el entrevistado. En el manual se exponen</p>

	tales preguntas y la posición que podrían ocupar dentro de las boletas.
Técnicos de la oficina estadística de la SEPREM y otras unidades de análisis.	<b>La SEPREM como unidad esencial del SEN.</b> / 265-270 <u>Capítulo 15.</u> Describe algunas características y funciones básicas de la SEPREM, y expone algunas sugerencias sobre el papel que podría desempeñar la oficina considerando el desarrollo de sus capacidades en el análisis de datos.
Directores del INE y técnicos de oficinas externas.	<b>Ejemplo para la construcción de listas para evaluación y seguimiento en el INE.</b> / 281-285 <u>Anexo 1.</u> Contiene indicaciones para que el INE desarrolle una <i>Lista de verificación y seguimiento</i> en su trabajo, y una lista básica (a desarrollar) para realizar el seguimiento en el desarrollo de la transversalización de género y pueblos en sus estadísticas.
Directores y técnicos del INE.	<b>Buenas prácticas estadísticas.</b> / 287-303 <u>Anexo 2.</u> Expone aspectos relevantes que han sido tratados en la Cuarta Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL. Incluye un Cuestionario de Autoevaluación para el INE, en relación con los seis principios básicos del Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas.

## 4. Detalles relevantes sobre los contenidos del Manual

### 4.1. Qué es la Transversalización de Género y Pueblos

Básicamente podemos entender que la transversalización de un enfoque se produce cuando éste se aplica de forma estructurada a la organización y/o a las diferentes fases o productos de una institución u organismo, vinculando las diversas acciones de implantación a un marco común vinculante y con objetivos definidos. Ahora bien, el concepto amplio e integrado de transversalización de género y pueblos, tal como se desprende del manual de referencia, supone simultáneamente la integración de determinadas actitudes y la ejecución de diferentes actividades<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> Reelaborado y ampliado a partir del Capítulo 5 del Manual.

1. **El reconocimiento por parte del personal del INE, a todos los niveles, de que existen diferentes condiciones de vida en el país según el sexo y el pueblo de pertenencia** de los ciudadanos, y de que en muchas ocasiones esas diferentes condiciones no se deben a diferencias personales de actitud o capacidad, sino al hecho de que **existen segmentos sociales marginados de forma tradicional en múltiples esferas en Guatemala.**
2. **El diseño y la ejecución de líneas de acción para la implantación progresiva y coordinada de una nueva manera de enfocar todos los procesos productivos del INE,** que implique el compromiso de visualizar en ellos, de forma explícita, la situación y la dinámica relacional que caracteriza a las mujeres y a los pueblos indígenas respecto a los hombres y a la ciudadanía no indígena.
3. La **valoración sobre el impacto** que tendrá para esos segmentos marginados la ejecución de las acciones de transversalización en el INE, y el **compromiso fehaciente de mejorar los procesos de la Institución para que las estadísticas sean un medio capaz de sustentar acciones políticas de equidad,** y de mejorar con ello las posibilidades de desarrollo de la sociedad guatemalteca en su conjunto.

Para que el INE lleve a cabo una transversalización exitosa requiere, pues:

1. **Que todo su personal adopte un enfoque crítico** hacia sus propios procesos y productos, en una clara tendencia a preguntarse siempre, y a cada nivel, si se está haciendo todo lo posible para visibilizar desigualdades evitables entre segmentos de la población y, en esa medida, promover la equidad en el país.
2. En esa medida, **recurrir al apoyo de los actores nacionales e internacionales** ya implicados con la promoción de la equidad de género y pueblos, con el fin de abordar el desarrollo de un marco teórico integrado, coherente con los marcos que se trabajan en diferentes ámbitos dentro y fuera del país.
3. Con ese enfoque, **revisar qué podrían aportar diferentes procesos y productos** para expresar de forma técnicamente óptima esas desigualdades. Esto supone analizar no sólo los cuestionarios y boletas, sino los elementos relacionados con cada censo y encuesta, desde su diseño hasta la difusión de resultados.
4. **Efectuar las modificaciones,** siempre mejorables, que se observen necesarias en los diferentes procesos y productos.

- Promover un esfuerzo combinado, que el INE debe coordinar, para aplicar ese marco teórico a los procesos y productos** que desarrollan tanto el Instituto como el SEN en su conjunto, utilizando para la difusión en el SEN un órgano específico, como la Oficina Sectorial de Género y Pueblos.

En suma, las sugerencias efectuadas a lo largo del Manual pueden sintetizarse en un clarificador cuadro sobre qué y cómo se representa la Transversalización:

**ILUSTRACIÓN 1. EL QUÉ Y EL CÓMO DE LA TRANSVERSALIZACIÓN EN EL INE**



El *Manual para la transversalización de Género y Pueblos en las estadísticas del INE* tiene como función, precisamente, apoyar ese proceso, ofreciendo consideraciones concretas acerca de cómo plantear algunas acciones y cómo evaluar los avances del Instituto al respecto.

#### 4.2. Por qué es necesaria la transversalización en el INE<sup>2</sup>

Tal como se señala en el Manual, conocer el importante papel que desempeñan las estadísticas para sustentar políticas focalizadas con enfoque de género, así como con una perspectiva de los pueblos, supone, para empezar, tomar conciencia de que tales políticas son absolutamente necesarias para dirigir el país hacia los niveles más altos de desarrollo socioeconómico nacional.

<sup>2</sup> Reelaborado y ampliado a partir del capítulo 2 del Manual.

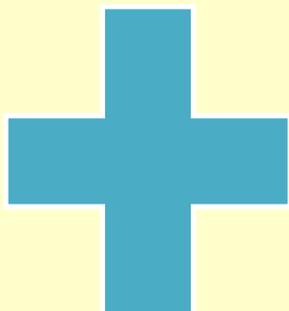
Por una parte, la igualdad de género y la autonomía de la mujer son reconocidas como un objetivo en la Declaración de Objetivos del Milenio. En ellas se indica la necesidad de **“Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medios eficaces de combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y de estimular un desarrollo verdaderamente sostenible”**. La Cuarta Conferencia de la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, remarca este proceso y lleva al logro de grandes avances gracias a la aplicación de la Plataforma de Acción, que alienta la formulación de Políticas y el desarrollo de una institucionalidad de género en el plano nacional.

Por otra parte, los pueblos indígenas se constituyen en **activos actores políticos y sociales**, que exponen unas lógicas demandas de reconocimiento. En el caso de los pueblos indígenas, existe un **estándar mínimo de derechos** (Convenio 169 de la OIT y Declaración de Naciones Unidas):

- Derecho de no-discriminación;
- Derecho a integridad cultural;
- Derechos de propiedad, uso, control y acceso a las tierras, territorios y recursos;
- Derecho al desarrollo y bienestar social;
- Derechos de participación política, consentimiento libre, previo e informado.

A pesar de que el cumplimiento de estos objetivos es muy deseable, también es cierto que la Transversalización supone la aplicación de esfuerzos adicionales por parte del INE, tal como se muestra en la siguiente ilustración.

## ILUSTRACIÓN 2. ¿MERECE LA PENA LA TRANSVERSALIZACIÓN?



REPRESENTA LA POSIBILIDAD DE MEJORAR LA VIDA DE LAS PERSONAS:

Permitirá visibilizar ordenada y claramente procesos de desigualdad que dificultan el desarrollo nacional.

Permitirá ponderar la importancia de los problemas.

Permitirá conocer vías para establecer soluciones y para avanzar en ellas.

Permitirá evaluar las soluciones escogidas.

Incrementará el bienestar de la población en su conjunto.

*En suma, mejora al país basándose en el respeto de sus ciudadanos, y puede ofrecer al INE el estatus que debe tener: un Órgano informativo cuya labor sustenta y promueve el desarrollo nacional.*



REPRESENTA MAYOR ESFUERZO PARA EL INE-SEN:

Se requiere sensibilización y capacitación del personal.

Se requieren mejoras administrativas y técnicas.

Se requiere tiempo.

Exige inversión económica.

Requiere un esfuerzo adicional para alcanzar acuerdos colaborativos con otras instituciones.

Puede dar lugar a reacciones críticas de agentes externos que tienden a perpetuar el *status quo*, aunque se haya demostrado que representa una barrera para el avance nacional.

*En suma, significa que el INE deberá realizar esfuerzos adicionales, en cuanto a su organización, sus niveles de trabajo y sus estrategias para obtener recursos.*

La demanda de información estadística para promover políticas de equidad es una exigencia recurrente no sólo para las instancias de gobierno, sino también para otros actores esenciales de la vida nacional, como la academia, las asociaciones de mujeres, las organizaciones indígenas y afro-descendientes, y los organismos internacionales. Esto es así porque realizar un seguimiento efectivo de las Metas del Milenio, evaluar la prestación de servicios básicos y la buena labor del gobierno, entre otras funciones esenciales para el país, sólo puede hacerse estimando diferencialmente el valor que adoptan los diversos indicadores en colectivos que poseen necesidades diferenciadas. **En este sentido, el INE tiene un papel fundamental que**

**cumplir: integrar en todas las fases de su trabajo, desde el diseño de Censos y Encuestas hasta la difusión de sus resultados, los enfoques de género y de pueblos.**

### **4.3.Cuál es la función de los marcos conceptuales del Manual**

El manual explora un marco teórico para abordar cuestiones de género y otro para enfocar la temática de pueblos indígenas. Así mismo expone algunas consideraciones sobre cómo la combinación de género y etnia puede constituir una suma de barreras para las personas.

Los marcos conceptuales han sido diseñados para focalizar tales temáticas, y deben funcionar como un decodificador que permita trabajar aplicando los enfoques de género y pueblos en el INE, posibilitando un acuerdo previo sobre: a) el significado de los conceptos que se emplean en los procedimientos técnicos: b) la jerarquía de temáticas a considerar para efectuar la transversalización de los citados enfoques. En este sentido, un marco teórico no suele ser un instrumento exhaustivo, sino más bien, y tal como lo denota su etiqueta, *un marco general de acuerdos y proposiciones de carácter teórico.*

En un paralelismo que consideramos revelador, podríamos decir que un marco teórico es una tierra que permanece sistemáticamente a medio cultivar: comienza dando algunos frutos básicos, pero siempre requiere nuevas semillas y un riego adecuado para que florezcan nuevos acuerdos sobre qué se debe conocer y con qué tópicos se debe investigar algo. Esta labor será más fructífera conforme se vaya avanzando en la investigación sobre cada temática por parte de diferentes unidades de análisis del SEN<sup>3</sup>, y será un elemento esencial de la producción a efectuar por parte de la Unidad Técnica Asesora de Género y Pueblos (UTAGP) y de la Oficina Coordinadora Sectorial de Género y Pueblos del INE (OCSGP).

Para comenzar, los marcos teóricos del Manual para la Transversalización buscan simplemente un acuerdo inicial entre las necesidades políticas y miradas técnicas del INE, para saber qué se busca, que se está diciendo cuando se habla de enfoque de género o de pueblos, cuáles son las ideas asociadas, o qué temáticas se han tratado y se tratan al respecto.

---

<sup>3</sup> En realidad, cuando hablamos de unidades de análisis del SEN incluimos entre ellas a la que se encuentra desarrollando la SEPTEM, aunque en la actualidad no se haya constituido oficialmente como tal.

Por ejemplo, deberán tenerse en cuenta las implicaciones para el trabajo del INE cuando en el Manual se señala que *el término género hace referencia a distinciones sociales y relaciones aprendidas entre los dos sexos, que cambian con el tiempo y que son variables en la medida en que dependen de los marcos culturales* (OIT, 2008). Esto supondría que el INE, para producir información estadística relacionada con el enfoque de género que se pretende transversalizar, deberá tener en cuenta la necesidad de saber qué es lo que tal proposición significa (y si esto no queda definido en el marco teórico inicial, incluir la definición que se establezca en el conjunto del SEN con el apoyo de la UTAGP y la OCSGP, ampliando en el proceso el propio marco teórico) revisar en qué procesos y productos capta las relaciones aprendidas y las distinciones sociales adscritas a los diferentes sexos, y qué nuevos procesos y/o productos requeriría desarrollar para acercarse al cumplimiento de tal objetivo. La misma línea de interpretación puede seguirse para la lectura del conjunto de los marcos teóricos, y no sólo de los explorados en el Manual.

Siguiendo con el ejemplo, el Manual se señala que: **la OPS ha realizado un interesante ejercicio al caracterizar el género como categoría de análisis**. Estas características son las que siguen (OPS, 2008):

- El concepto de género es relacional.
- El concepto de género es jerárquico.
- El género cambia con el transcurso del tiempo.
- El concepto de género es específico del contexto.
- Es institucionalmente estructural.

Lo anterior supone una serie de implicaciones, de las que destacamos algunas para mostrar, a modo de ejemplo, diferentes reflexiones sobre cómo las propuestas de los marcos teóricos (aparentemente desvinculadas de la práctica estadística) afectarían al trabajo técnico del INE:

- a) Que el género sea un concepto relacional implica que el INE requiere producir de forma sistemática estadísticas que comparen la situación de los hombres y las mujeres, y no exponer datos para los colectivos por separado. Obviamente, en un marco combinado de transversalización de género y pueblos, la proposición también implicaría que tales resultados comparativos deberían ser producidos por sexo y pueblos, considerando, si se aceptan las sugerencias técnicas basadas en el marco teórico de pueblos expuesto en el Manual,

que el número de categorías a incluir para el caso de los ciudadanos indígenas es de cuatro.

- b) Que el género sea un concepto jerárquico supone que su análisis requiere la observación de la distribución de una serie de roles que se adscriben a personas en desigual posición, en función de su sexo, considerando diferentes ámbitos de la vida social, económica y política. Se hace, pues, necesario para el INE, observar que las personas que se encuentran en posiciones de subordinación social: a) tienen una mayor probabilidad de quedar fuera de los canales de recopilación de datos, por lo que pueden ser, precisamente, aquéllas de las que menos información se obtenga; b) puedan ser influidas en sus respuestas por otras personas que se encuentran en posiciones de preeminencia en sus hogares o en otros ámbitos de la vida.
- c) Que el género cambie con el transcurso del tiempo implica que los papeles adscritos son mutables y, por tanto, es posible que se den cambios en los mismos. Así, entre las implicaciones para el INE, pero también para unidades especializadas como la oficina de estadística de la SEPTEM, se debe subrayar una esencial: no es posible construir un sistema de indicadores único e inamovible; más bien se requiere un cuerpo básico y estable de indicadores acompañado de conjuntos de indicadores a emplear transitoriamente en distintos ámbitos de la vida social. Un ejemplo de esto se encuentra en la esfera del trabajo, en la que las mujeres pueden pasar a tener similares posibilidades de inserción laboral que los hombres (haciendo superfluo el uso de indicadores sobre esta cuestión), pero pueden pasar simultáneamente a ser *pobres en tiempo* debido a su necesidad de desarrollar una doble jornada, considerando el trabajo fuera y dentro de casa.
- d) Que el género sea un concepto específico del contexto supone la adecuación de los instrumentos y procedimientos de medida al medio sociocultural al pertenecen los hombres y las mujeres. Se deberán considerar, por tanto, variables de contextualización, entre las que destaca el *pueblo* de pertenencia. Esa contextualización obligaría al INE a utilizar indicadores comparables pero diferenciados para informar sobre la situación de las mujeres en distintos *pueblos*.
- e) Que el género se estructure institucionalmente implica considerar el sistema social que define las relaciones de género. Los valores y creencias de dicho

sistema determinan la posición que ocupan mujeres y hombres en las distintas actividades y espacios públicos como la elección de carreras y profesiones, las leyes y los modelos de organización. Esto enfatiza la importancia de las variables relacionadas con la educación y la cultura para identificar factores subyacentes a la discriminación.

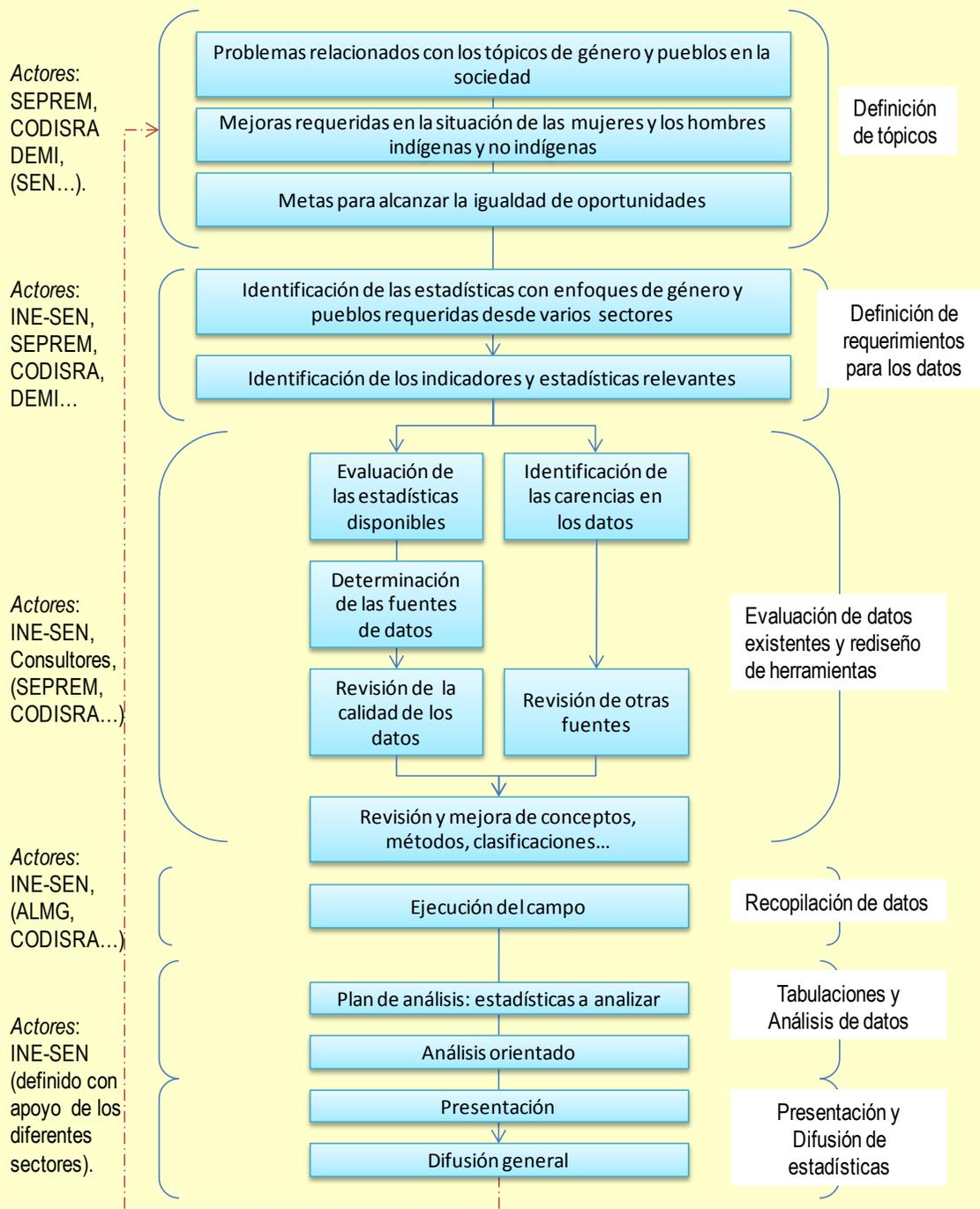
El ejercicio realizado más arriba sugiere que la capacitación del personal del INE, vinculada a una estructura de asesorías específicas (sobre la introducción de las perspectivas de género y pueblos en las estadísticas) y de acuerdos colaborativos con instancias como la SEPTEM, la DEMI o CODISRA, le permitirá no sólo desarrollar de forma coherente y culturalmente respetuosa los marcos teóricos que deben aplicarse para la ejecución de los censos y encuestas, sino también enlazar éstos con los sistemas de indicadores que se propongan para alimentar los instrumentos de recopilación de datos empleados en censos y encuestas nacionales.

#### **4.4. Procesos para una transversalización efectiva en el INE**

En el Manual se ilustran los factores y las relaciones que integrarían el proceso de producción estadística con miras a visibilizar las desigualdades de género y etnia, tomando como punto de partida la figura de la página siguiente.

A partir de la citada Ilustración, en el Manual se revisa el planteamiento para decidir la cobertura temática que el productor de estadísticas podría ofrecer, se definen algunos requerimientos para los indicadores, y se revisa el proceso de recopilación de nuevos datos, considerando la necesidad de transversalizar las perspectivas de género y pueblos en el diseño de los estudios, el trabajo de campo, la producción de tabulaciones, la generación de nuevos análisis, y la difusión de estadísticas.

**ILUSTRACIÓN 3. TRANSVERSALIZACIÓN EN EL PROCESO DE PRODUCCIÓN DE ESTADÍSTICAS DE GÉNERO Y ETNIA**



Fuente: traducción y reelaboración propia a partir de (Hedman, Perucci, & Sundstr, 1996).

## 5. Comenzando el trabajo con el Manual

Se podrían exponer diferentes estrategias para comenzar a trabajar en la transversalización utilizando el manual. Exponemos aquí dos de ellas: desde la generalización y desde la focalización. En el primer caso se requieren mayores recursos y un esfuerzo adicional de coordinación. La segunda es más progresiva, y puede orientar a la Institución a alcanzar inicialmente mejoras limitadas pero interesantes.

### Desde la generalización:

1. Identificar las propuestas efectuadas a lo largo del manual, considerando todas las fases de la producción y difusión estadísticas.
2. Discutir y seleccionar las propuestas que se consideren adecuadas en función de: a) su utilidad; b) su coste; c) su factibilidad desde una perspectiva cultural.
3. Operativizar de forma específica tales propuestas, apoyándose en las sugerencias concretas que pueden ser extraídas del manual.
4. Completar una lista de verificación y seguimiento (véase Anexo 1 del Manual) considerando las propuestas finalmente seleccionadas.
5. Planificar las acciones, las relaciones que éstas pueden tener con las previstas para la ENDE (en su caso), y el impacto previsible de las mismas.
6. Ejecutar las acciones y realizar un seguimiento de éstas utilizando la lista de verificación previamente desarrollada.
7. Difundir en el SEN el procedimiento para la generalización de los resultados y su uso.

### Desde la focalización:

1. Identificar las propuestas efectuadas en un apartado completo, así como sus implicaciones: puede enfocarse sobre capítulos relacionados con marcos teóricos o con fases del trabajo de producción estadística.
2. Discutir y seleccionar las propuestas que se consideren adecuadas y que posean nulo o escaso requerimiento de medios adicionales para el INE. Por ejemplo, explotar datos existentes considerando variables de género y pueblos puede ser una acción viable de forma inmediata, y es posible identificar el impacto que podría tener esto si en las próximas encuestas se realizan tales tabulaciones adicionales. Sin embargo, planificar análisis multivariados orientados a explorar causas de las situaciones de pobreza de determinados seg-

mentos poblacionales (tanto si es para alguna encuesta realizada como por realizar) puede suponer un coste elevado en capacitación y tiempo de los técnicos, dependiendo de sus conocimientos previos.

3. Completar una lista de verificación y seguimiento (véase Anexo 1 del Manual) considerando las propuestas finalmente seleccionadas para esa temática o fase de producción.
4. Planificar las acciones y llevarlas a cabo, realizando el seguimiento con la lista de verificación.
5. Evaluar el impacto de esas acciones concretas.
6. Si el resultado es positivo, continuar con otras temáticas que afecten a áreas o departamentos concretos del INE, una por una.
7. Difundir en el SEN el procedimiento para la generalización de los resultados y su uso.
8. Realizar los pasos 1 a 7 seleccionando ahora las acciones para las que puede preverse un mayor coste en términos de recursos humanos, capacitación y recursos económicos, y planificando su desarrollo progresivamente en el tiempo.

Entre los medios a emplear para el desarrollo de la transversalización debe tenerse en cuenta la necesidad de que **para todos los productos del INE<sup>4</sup> se genere documentación de “Control de contenidos y procesos de la transversalización”**. Esta documentación servirá de guía al usuario que desee obtener información sobre diferentes temáticas considerando los enfoques de género y pueblos, e **integrará al menos la siguiente información:**

1. Las dimensiones de género y pueblos que se asocian con dicho producto<sup>5</sup>.
2. El resultado de la revisión (diagnóstico) de las características del producto para:
  - a. Determinar si el diseño muestral capta a los individuos dentro de los hogares (y en las propiedades agrícolas): para determinar la situación desde una perspectiva de género y observar las posibles desagregaciones por pueblos.

---

<sup>4</sup> Hablamos de Censos, Encuestas de Ingresos y Gastos, Encuestas de Condiciones de Vida...

<sup>5</sup> Víd. el Capítulo 8 del *Manual para la Transversalización*.

- b. Determinar, tras un Análisis de los instrumentos de recopilación de datos, si los indicadores ofrecen cobertura a las dimensiones seleccionadas para ese producto.
  - c. Identificar si se adecúan y como las características del trabajo de campo (si existe sensibilidad de los encuestadores, su organización y distribución).
  - d. Evaluar si los tabulados realizados y/o previstos han explotado los datos necesarios según los enfoques de género y pueblos.
  - e. Determinar si la presentación y difusión de la información que se lleva a cabo es correcta para las necesidades de los usuarios.
3. La lista de seguimiento en los avances de la transversalización para el producto.
4. La fecha y/o evento en la que se producirá una nueva revisión.
5. El listado de las instituciones usuarias de las que se espera la participación ante una nueva revisión del producto.

Obviamente, se requerirá una coordinación efectiva no sólo entre las direcciones, sino también entre los técnicos que desarrollan diferentes productos, para evitar duplicidades y asegurar una cobertura global. Esto supone que para el buen desarrollo de los procesos en el INE será necesario utilizar los servicios de la Unidad Técnica Asesora de Género y Pueblos. Lo mismo puede decirse cuando la transversalización se desarrolle en el SEN, considerando en este caso los servicios de la Oficina Coordinadora Sectorial de Género y Pueblos del INE.

## 6. Anexo. Glosario básico de expresiones sobre género y pueblos

### ANÁLISIS DE GÉNERO

Es la herramienta o instrumento que nos permite medir y diagnosticar las diferencias entre mujeres y hombres en un contexto determinado. Las variables a estudiar en el análisis de género vienen determinadas por el propio concepto de género, de forma que deben ser atendidos diversos aspectos como: los roles de género establecidos, responsabilidades, las necesidades de género, el acceso a recursos y control sobre ellos, la distribución del trabajo considerando tareas productivas y reproductivas, y otros.

### DIFERENCIAS ENTRE SEXO Y GÉNERO.

El **sexo** hace referencia a las características biológicas y fisiológicas que en el ser humano diferencian de forma objetiva a las mujeres y a los hombres.

El **género**, partiendo de dicha diferencia, es un constructo social que define las relaciones sociales entre ambos sexos. Estas relaciones se modifican a lo largo del tiempo y tienen distintas expresiones en función del entorno cultural. Por tanto, el concepto de género es específico de un contexto y es modificable.

### DIVISIÓN DEL TRABAJO POR GÉNERO

La división del trabajo entre mujeres y hombres depende del contexto socioeconómico y cultural, y puede ser analizada distinguiendo entre actividades productivas y actividades reproductoras reproductivas (OIT).

**Las actividades productivas** son aquellas realizadas por mujeres y hombres con el fin de producir bienes y servicios, así como transformar materias primas. Se asocian a la esfera pública de la sociedad.

**Las actividades reproductivas** hacen referencia a aquellas que se desarrollan en un ámbito doméstico o “privado”, relacionadas con la maternidad y el cuidado de la familia.

La mujeres, tradicionalmente, se ocupan de las actividades reproductivas, así como asumen otras productivas. Aunque estas últimas, habitualmente, no son remuneradas o suelen desarrollarse en el sector informal de la economía.

## **EQUIDAD DE GÉNERO Y PUEBLOS**

El uso del concepto de equidad, a efectos prácticos del manual, hace referencia a la distribución en términos de “justicia social” de recursos y beneficios entre hombres y mujeres, así como entre distintos grupos sociales (como es el caso de los grupos étnicos), atendiendo a sus necesidades específicas y de acuerdo a un sistema concreto de normas y valores culturales.

## **EXCLUSIÓN**

El concepto de exclusión alude al hecho de que un determinado sujeto o colectivo es rechazado por otro que se encuentra en una posición de superioridad, bien por motivos económicos, ideológicos, religiosos, de género, otros motivos o una combinación de varios.

## **GÉNERO, COMO CATEGORÍA DE ANÁLISIS**

El género como categoría de análisis puede describirse en función de las siguientes características (OPS,2008).

**El concepto de género es relacional.** No se refiere a las mujeres o a los hombres por sí solos, sino a las relaciones entre ellos y la manera como estas relaciones se conciben socialmente.

**El concepto de género es jerárquico** porque las diferencias establecidas entre los hombres y las mujeres no son neutras.

**El género cambia con el transcurso del tiempo**, pues las funciones de los hombres y las mujeres y las relaciones entre ellos en una sociedad dada varían de una generación a otra.

**El concepto de género es específico del contexto.** Hay variaciones en las funciones de género y las relaciones entre los sexos, según el contexto cultural, la cohorte y los grupos étnicos y socioeconómicos a los cuales pertenecen los hombres y las mujeres.

**El concepto de género se estructura institucionalmente.** Es decir, forma parte de un sistema social que se apoya en valores, legislación y religión entre otros, más allá de las relaciones entre mujeres y hombres a nivel personal.

## **GÉNERO Y ETNIA**

El género y la etnia se constituyen como categorías acumulativas dentro de un orden social jerárquico que implica desigualdades (en oportunidades, recursos, poder, propiedad o cualquier otra desventaja estructurada).

## **GRUPO ÉTNICO**

Un grupo étnico se define como una comunidad de personas construida social e históricamente, cuyos miembros comparten (de manera dinámica y cambiante) unas mismas prácticas culturales (cosmovisión, idioma, costumbres, religión, vestuario, formas de alimentación, formas organizativas, políticas, etc.), un mismo nombre, poseen un mito de origen y una memoria histórica común; se asocian así mismos a un territorio particular y poseen un sentido de pertenencia y solidaridad (Malgesini y Gímenez, 2000).

## **IDENTIDAD ÉTNICA**

Se refiere a la forma en que un grupo étnico y sus miembros se autodefinen. Pero esta forma de percibirse suele estar influida por la forma en que son definidos por otros, y cómo definen a los otros. Es decir, la identidad étnica se construye en interacción entre el yo y los otros. Antes que una serie de atributos o elementos culturales fijos, la identidad étnica, es más bien, un movimiento de la conciencia. Se trata entonces de la conciencia que se tiene del ser étnico, de lo que se piensa que se es, lo que son los otros, lo que se debe ser y de la conducta consecuente que deriva de ello (Granados Cosme & Ospina Lozano, 2006).

## **IGUALDAD DE GÉNERO Y PUEBLOS**

El concepto de igualdad con respecto al género, así como a pueblos indígenas, hace alusión a la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades entre hombres y mujeres, y entre individuos de distinto grupo étnico, independientemente de sus diferencias objetivas.

## **NECESIDADES DE GÉNERO**

Las necesidades de hombres y mujeres difieren en tanto en cuanto sus roles en la sociedad son distintos. Distinguimos dos tipos de necesidades

**Necesidades prácticas.** Son aquellas propias a las condiciones de vida reales en las que mujeres y hombres conviven como fruto de los roles asignados y asumidos en

su sociedad. Aluden especialmente a las actividades de “reproducción” atribuidas a las mujeres como: la maternidad, el cuidado de la familia y el hogar,...; y conciernen al acceso a los medios de vida y a las condiciones laborales. La atención centralizada en este tipo de necesidades permite sin duda la mejora en el acceso a recursos, pero no favorece la resolución de los factores que perpetúan el estatus desventajoso de las mujeres en la sociedad.

Las **necesidades estratégicas** se refieren a lo que las mujeres requieren para superar su posición, generalmente subordinada a los hombres. Alcanzar la satisfacción de esas necesidades supondría acabar con las barreras legales, sociales, económicas y políticas, para una participación completa e igualitaria. Así pues, estas necesidades se relacionan con la potenciación del papel de las mujeres, y nuevamente varían según el contexto socioeconómico y político en el que se formulan.

## **PUEBLO INDÍGENA**

Según la Convención 169 de la OIT, podemos considerar *pueblo indígena* a aquellos pueblos que descienden de otros que habitaban en una determinada área geográfica en tiempos previos a la colonización o al establecimiento de las actuales fronteras, cualquiera que sea su situación jurídica. Dichos pueblos deben haber mantenido sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Asimismo, la convención expresa que la auto-identificación (o conciencia de su identidad indígena) es un elemento esencial para la consideración de los pueblos indígenas.

## **ROLES DE GÉNERO**

Los roles de género describen los comportamientos, claramente aprendidos, que delimitan la percepción de ciertas actividades, tareas y responsabilidades como femeninas o masculinas, en un contexto determinado (sociedad, comunidad, grupo social,...). Sin duda, dicha percepción se ve influenciada por distintas variables sociodemográficas como pueden ser la edad, la raza, la etnia, la cultura, la religión,...

## **TRANVERSALIZACIÓN O MAINSTREAMING DE GÉNERO**

La transversalización de género constituye un enfoque orientado a la consecución de la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres, mediante la integración de la perspectiva de género en los diversos ámbitos de la sociedad, tanto en la esfera pública como en la privada.