Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe | ESTUDIOS 1

Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe

Mapas de ruta para el desarrollo

Naciones Unidas
CEPAL
cooperación española

Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe | ESTUDIOS 1

Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe

Mapas de ruta para el desarrollo

NACIONES UNIDAS
CEPAL
cooperación española

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

María Nieves Rico
Directora de la División de Asuntos de Género

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

El presente documento se elaboró bajo la supervisión de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La coordinación estuvo a cargo de María Nieves Rico, Directora de la División de Asuntos de Género de la CEPAL. Fue redactado por María Cristina Benavente y Alejandra Valdés Barrientos, Investigadoras de la División de Asuntos de Género. Se agradece especialmente la colaboración de Iliana Vaca-Trigo, Oficial Asociada de Asuntos Sociales de la División de Asuntos de Género, Marina Casas, Investigadora Asociada de la División de Asuntos de Género, Pablo Tapia y Vivian Souza, Asistentes del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Se agradece también la labor de Karen Armas y Gabriela Sanzana.

La elaboración de este estudio ha sido posible gracias a la contribución de los países miembros de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que, de manera regular, aportan información cualitativa y cuantitativa al Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe y a la CEPAL para analizar el avance de las políticas de igualdad de género en la región. Se agradece la cooperación financiera y técnica de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

El presente documento es el primero de una nueva serie titulada *Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe. Estudios*. Sustituye a los informes del *Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe*.

Publicación de las Naciones Unidas
ISBN: 978-92-1-121942-5 (versión impresa)
ISBN: 978-92-1-058578-1 (versión pdf)
N° de venta: S.17.II.G.8
LC/PUB.2017/1-P
Distribución: General
Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2017. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.16-01345

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo 7

I. Los planes de igualdad en América Latina y el Caribe: el diseño de una hoja de ruta para la igualdad de género 11

II. La igualdad de género en la agenda de los Estados 15
A. Políticas públicas de género 16
B. De la igualdad de oportunidades a la transversalización de la perspectiva de género 17

III. Los planes de igualdad de género en América Latina 21
A. Situación normativa de los planes 22
B. Elaboración participativa de los planes 24
C. Objetivos, contenidos y ejes estratégicos de los planes 26
1. Autonomía en la toma de decisiones 27
2. Autonomía física 31
3. Autonomía económica 34
4. Interrelación de las autonomías 39
D. Asignación de responsabilidades, intersectorialidad y transversalidad 42
E. Evaluación 44

IV. Planificación para la igualdad de género 47

V. El financiamiento de las políticas de igualdad de género 55
A. La institucionalización de género en los presupuestos públicos 58
1. Incidencia en los clasificadores presupuestarios del sector público 58
2. Visibilidad presupuestaria de las políticas de género 59

VI. Conclusiones y desafíos 63

Bibliografía 67

Anexos 71
Anexo A1 El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe: una herramienta para el análisis y seguimiento de la situación de las mujeres 72
Anexo A2 Planes de igualdad 81
Anexo A3 Normativa de los planes de igualdad de oportunidades 83
Anexo A4 Planes nacionales de desarrollo 84

Cuadros

Cuadro I.1 América Latina y el Caribe: planes de igualdad 13
Cuadro III.1 América Latina: base normativa de los planes de igualdad de género..... 22
Cuadro III.2 La igualdad salarial expresada en los planes de igualdad de género..... 36
Cuadro IV.1 América Latina (15 países): planes nacionales de desarrollo que incorporan la cuestión de género 49
Cuadro A1.1 América Latina y el Caribe: leyes de violencia 74
Cuadro A1.2 América Latina: leyes de aborto 74
Cuadro A1.3 Brasil, Colombia y Uruguay: políticas justas para la autonomía física de las mujeres..... 75
Cuadro A1.4 América Latina: leyes de cuotas y de paridad..... 76
Cuadro A1.5 Países con leyes de paridad..... 77
Cuadro A1.6 Bolivia (Estado Plurinacional de) y Costa Rica: políticas justas para la autonomía en la toma de decisiones de las mujeres 77
Cuadro A1.7 América Latina: licencias de maternidad y paternidad, 2016..... 79
Cuadro A1.8 El Caribe: licencias de maternidad y paternidad, 2016 79
Cuadro A1.9 América Latina y el Caribe: licencias para el cuidado de dependientes, 2016 80
Cuadro A1.10 Colombia, Cuba, Chile y México: políticas justas para la autonomía económica de las mujeres 80

Recuadros

Recuadro III.1 Las políticas para la igualdad de género sin planes de igualdad: la experiencia de Cuba 43
Recuadro V.1 México: el gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género..... 60

"No podemos seguir dejando que el mecanismo nacional de las mujeres sea el único responsable de la aplicación de la Plataforma de Beijing. El mecanismo es impulsor, promotor, coordinador, articulador, pero son los Estados los responsables. Requerimos que toda la infraestructura del Ejecutivo, del Parlamento, del poder local esté permeada por estas responsabilidades.

Decimos que no nos conformamos con un Ministerio de la Mujer; no nos alcanza con que aumenten un poquito el presupuesto. Lo que necesitamos es que las articulaciones del Ministerio de Desarrollo, de Salud Pública, de Justicia, de Economía, etc., con el Ministerio de la Mujer sean claras; que nuestras demandas entren en las planificaciones anuales de los gobiernos o, aún más, ya tempranamente, en los programas de los partidos políticos que disputan el poder. Yo no entiendo un Ministerio de la Mujer cerrado…".

Magaly Pineda*

* Véase Bonder y otros (2015).

Prólogo

En América Latina y el Caribe, la preocupación de los Estados por superar los obstáculos que impiden la plena incorporación de las mujeres en igualdad de condiciones en todos los espacios de la vida social, cultural y económica de los países se ha expresado en distintas medidas y propuestas concretas de políticas públicas. Los planes de igualdad género elaborados por los países de la región constituyen instrumentos de política y planificación relevantes que, impulsados por los mecanismos para el adelanto de las mujeres, dan cuenta tanto de los retos vigentes como de los compromisos de los Estados en la materia.

En este estudio del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, se presenta una revisión y análisis de los procesos de diseño de los planes de igualdad de género vigentes en los países de América Latina y el Caribe. Desde los primeros planes elaborados en la década de 1990 y en especial a contar del presente siglo, estos instrumentos se han constituido en verdaderos mapas de ruta de los Estados hacia la igualdad de género y la garantía de los derechos de las mujeres en la región, además de ser una muestra de la voluntad política para avanzar en esta materia.

En la actualidad, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible impone a los países del mundo y a nuestra región enormes desafíos. Los próximos 13 años requerirán de grandes esfuerzos para lograr el pleno cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, los que no se alcanzarán si la igualdad de género no está presente de manera explícita y transversal. La participación activa y el poder de decisión de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad, es decir, el ejercicio pleno de su autonomía, constituye una condición imprescindible para el desarrollo y su sostenibilidad. Así se reconoció en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Montevideo en octubre de 2016, en la que los Gobiernos de la región refrendaron que, sin igualdad de género, el desarrollo sostenible no es verdadero desarrollo ni es sostenible.

El análisis de los procesos de elaboración de estos planes permite hacer visibles los aspectos en los que es posible mejorar su alcance e incidencia, tanto respecto de la superación de la discriminación y subordinación que afectan a las mujeres como en relación con la imprescindible transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas.

Esta revisión permite a los mecanismos para el adelanto de las mujeres, en su calidad de responsables de la elaboración de estos planes, y al Estado en su conjunto evaluar los esfuerzos desplegados y en especial potenciar el trabajo intersectorial en la elaboración de futuros planes y en su implementación, como requisitos para formular políticas de igualdad de género innovadoras y efectivas.

Una primera cuestión que se aborda en este estudio refiere al vínculo de los mecanismos para el adelanto de las mujeres con los planes de igualdad de género. No cabe duda de que los planes han sido importantes para el fortalecimiento institucional de los mecanismos, a la vez que han potenciado la acción estatal en pos de la igualdad de género. Sin embargo, esta ruta no está exenta de riesgos, y el análisis realizado deja en evidencia la necesidad de promover procesos de transversalización de la perspectiva de género, potenciando la acción, responsabilidad y liderazgo de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, además de involucrar activamente a todos los sectores y niveles de gobierno para concertar y compartir metas, y de asignar recursos en las distintas instancias para alcanzar los objetivos.

A partir del convencimiento de que un Estado inclusivo y una sociedad activa son dos caras de la misma moneda, el segundo elemento tratado en el estudio se relaciona con la elaboración participativa de los planes. En efecto, la experiencia da cuenta de procesos que han permitido considerar diversas voces y necesidades concretas de personas reales cuya posición diferenciada en la sociedad implica exigencias diversas. En este marco, el propósito del estudio es abrir el debate en torno a los retos futuros en esta materia, tanto respecto de la inclusión de las voces de aquellos que no tienen voz como del fomento de diálogos institucionales e intersectoriales con funcionarios de gobierno. En este sentido, se plantea la importancia de la deliberación social y de abrir canales de participación democrática en la elaboración, el seguimiento y la evaluación de los planes de igualdad.

La revisión de los contenidos de los planes es el tercer elemento del presente estudio, en el que, más que enumerarse objetivos y de estrategias, se repasan las prioridades del Estado en relación con las desigualdades de género y los límites en el ejercicio de la autonomía de las mujeres. Este análisis permite contar con un panorama de los principales nudos críticos que persisten, pese a los avances registrados en los países de la región en materia de igualdad de género.

En este marco, es posible distinguir objetivos relacionados con las autonomías propuestas por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, que dan cuenta de problemáticas históricas aún no superadas, como la violencia contra las mujeres, la mortalidad materna y la maternidad en la adolescencia, en el ámbito de la autonomía física; la participación política aún muy por debajo de la paridad de género, en el ámbito de la autonomía en la toma de decisiones, y la incorporación de las mujeres al empleo, en condiciones apropiadas, y el control de los recursos monetarios y de tiempo en igualdad con los hombres, en materia de autonomía económica. Los planes incluyen también objetivos y medidas sobre la educación y capacitación de las mujeres y la protección y el uso sostenible del medio ambiente. Todos estos temas están también presentes en la agenda regional de género y son la expresión a nivel nacional de los acuerdos alcanzados por los países tras 40 años de Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

Un cuarto elemento por considerar es la asignación de responsabilidades a los distintos actores del Estado. Con este análisis, se pretende responder si se establecen criterios para una mayor participación de todos los actores estatales en la implementación de los planes. Esto permite afirmar si un plan se configura en la práctica y desde su origen en un mapa de ruta hacia la igualdad de género para el Estado en su conjunto o solamente para el mecanismo para el adelanto de las mujeres.

Si bien queda aún un largo camino por andar para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres, la sola existencia de los planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe y la sistematización de los diversos aspectos que los caracterizan reflejan un compromiso estatal con la igualdad, una visión de a dónde se quiere llegar y la instalación de una lógica de gestión que ha permitido mantener esta herramienta técnica y política a lo largo de distintos gobiernos en los países.

De este modo, es posible afirmar que la propuesta existente en materia de planificación de la igualdad de género en la región representa un logro importante que debe profundizarse e incorporarse en la arquitectura institucional para la igualdad de género, entendida como una matriz conformada por una trama de la cual participan actores de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, a nivel nacional y local, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, a la vez que se establecen procesos articulados de transversalización de un enfoque de igualdad de género y canales de participación, producto de diálogos y pactos, como mecanismos para asegurar la sostenibilidad de las políticas de igualdad.

Los logros deben fortalecerse, en especial en el actual contexto de incertidumbre económica y resurgimiento de posturas conservadoras en la región. Los objetivos de igualdad de género y los instrumentos técnicos y políticos para ese fin deben perfeccionarse y es preciso mejorar su sinergia con los otros instrumentos de planificación, en especial los de planificación para el desarrollo que se van a impulsar en el marco de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Los actuales retos de América Latina y el Caribe en materia de igualdad de género son múltiples y complejos y demandan un compromiso sostenido y transversal del Estado con los derechos humanos de las mujeres y su autonomía. La región cuenta con una agenda regional de género que debe ser considerada en la discusión de los futuros planes de igualdad y, junto con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, debería configurarse como un marco de referencia para las propuestas y objetivos que se establezcan.

Finalmente, como se señala en este estudio, la vinculación y generación de sinergias entre los planes de igualdad y los instrumentos de planificación para el desarrollo constituye un imperativo y una oportunidad. Un imperativo porque no hay desarrollo posible sin igualdad de género. Una oportunidad porque abre el camino a la instalación y el fortalecimiento de una arquitectura institucional para la igualdad, la democracia y el desarrollo.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

I. Los planes de igualdad en América Latina y el Caribe: el diseño de una hoja de ruta para la igualdad de género

La igualdad es un tema central en la agenda de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), una idea fuerza "que se instituye como el valor fundamental a lograr por el modelo de desarrollo" (Bárcena y Prado, 2016). Entendida como titularidad de derechos, reafirma el papel del Estado en el logro de umbrales mínimos de bienestar para toda la población y su consecución no resta impulso ni recursos al dinamismo económico. Por el contrario, es la clave para una agenda de desarrollo compartida entre los diversos actores. Al ser las desigualdades el resultado de una relación compleja de hechos políticos, sociales, culturales y económicos, las posibilidades para superar esta complejidad exigen políticas integrales y un papel activo del Estado, coherencia entre las políticas económicas y sociales, fortalecimiento de la institucionalidad democrática, superación de la desigualdad territorial y un profundo cambio cultural[1].

A ocho años de la creación del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, esta herramienta, desarrollada por la División de Asuntos de Género de la CEPAL con el apoyo de organismos del sistema de las Naciones Unidas e instituciones de cooperación internacional, como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), se ha convertido en un recurso de información de gran importancia para los Estados, la sociedad civil y el sector académico para identificar y dar cuenta de los avances en materia de igualdad de género en la región, así como de los rezagos respecto de los compromisos asumidos por los Gobiernos de los países en la agenda regional de género.

Desde 2009, el trabajo del Observatorio se ha estructurado en torno al concepto de autonomía de las mujeres, enfocándose en la autonomía física, la autonomía en la toma de decisiones y la autonomía económica. La autonomía —requisito indispensable para el ejercicio pleno de los derechos humanos y para el logro de la igualdad— se entiende como "la capacidad de las personas 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" (CEPAL, 2011, pág. 9). En clave

[1] Se consideran los insumos incluidos en las siguientes publicaciones: *¿Qué Estado para qué igualdad?* (CEPAL, 2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010b), *Mujeres en la economía digital: superar el umbral de la desigualdad* (CEPAL, 2013a) y *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014).

de género, la autonomía se ha definido como "el grado de libertad que una mujer tiene para poder actuar de acuerdo con su elección y no con la de otros. En tal sentido, hay una estrecha relación entre la adquisición de autonomía de las mujeres y los espacios de poder que puedan instituir, tanto individual como colectivamente. El grado de autonomía de un sujeto singular es inseparable del grado de autonomía del grupo social al que pertenece; es decir, el grado de autonomía personal que una mujer pueda desplegar dependerá también de la autonomía posible de su grupo social y de aquella que las mujeres de la sociedad a la que pertenece hayan alcanzado. En síntesis, la autonomía de un grupo social no depende exclusivamente de la voluntad personal de quienes a él pertenecen" (Fernández, 1999, citado en Naciones Unidas, 2005, pág. 114).

La distinción entre las distintas autonomías que constituyen los pilares del trabajo del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe se basa en razones analíticas, ya que la autonomía de las mujeres es una sola y se expresa en la ampliación real de los espacios de libertad y en la reducción de las brechas de desigualdad en todos los espacios de su vida (CEPAL, 2015d). Se concreta tanto en el espacio privado como en el espacio público y, en la medida en que se requiere de un reconocimiento social y de la existencia de ciertas condiciones para su concreción en todos los ámbitos de la vida de las mujeres, constituye un pacto social. No es suficiente garantizar contextos de acuerdo social y condiciones para el ejercicio de los derechos en un ámbito y no en otro, ya que la falta de garantía de derechos en algún área de la vida de las mujeres incide negativamente en su autonomía como un todo. A su vez, desde un enfoque de derechos humanos, las autonomías tienen una articulación y vinculación que es importante visibilizar y, por ello, en 2016 se avanzó para dar cuenta de sus interrelaciones.

La labor de los Estados en pos de la igualdad de género se enmarca en el cuerpo jurídico elaborado por las Naciones Unidades en torno a los derechos, ampliamente abordados desde la perspectiva de los derechos civiles, jurídicos, sociales, económicos y culturales de las mujeres, y sobre todo a partir de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995, en lo que respecta al planteo de que la construcción de sociedades con igualdad entre hombres y mujeres es una tarea que debe comprometer a la sociedad en su conjunto y que, desde el punto de vista de las políticas públicas, debe formar parte de todas las políticas estatales y no solo de ciertas líneas de trabajo sectoriales.

En 2015, a 20 años de la conferencia de Beijing y en un momento en que se evaluaban los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los Gobiernos del mundo acordaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, la Agenda constituye el eje en torno al cual se orientará la acción mundial para alcanzar sociedades inclusivas y poner fin a la pobreza y la desigualdad, en un marco sostenible de respeto del medio ambiente. Entre los principales compromisos se encuentran: terminar con la pobreza y el hambre; combatir las desigualdades dentro y entre los países; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger los derechos humanos y promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y niñas, y asegurar la protección duradera del planeta y sus recursos naturales. En esta Agenda se reconoce la persistencia de inmensos retos para alcanzar un desarrollo sostenible y la desigualdad de género sigue siendo un desafío clave entre ellos.

En este marco de preocupación y compromiso mundial por avanzar hacia la superación de las desigualdades de género, la revisión de los instrumentos y acciones del Estado para el progreso hacia la autonomía e igualdad de las mujeres en el contexto regional de América Latina cobra especial relevancia y permite vislumbrar las luces y las sombras de este proceso, aún inconcluso. Esta mirada se complementa con la agenda regional de género, resultado de las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016a) e iniciada en 1977 en La Habana, cuyo último producto fue acordado en 2016 y se denominó Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (CEPAL, 2016b).

Los cambios jurídicos e institucionales a favor de la igualdad de género son el principal logro, y el más generalizado, que ha tenido lugar en la región (CEPAL, 2015a). Las estrategias de los países de América Latina para promover la igualdad de oportunidades para las mujeres se describen en los

informes nacionales presentados sobre la aplicación de Beijing+20[2]. En el mismo sentido, la mayor igualdad de acceso en los ámbitos de las autonomías económica, física y en la toma de decisiones ha evolucionado en forma paralela y en conjunto con la creación y puesta en marcha de planes y políticas de igualdad de oportunidades. Estos planes pueden definirse como verdaderos mapas de ruta del Estado hacia la igualdad de género y es en este marco que se ha definido su análisis en el presente documento.

Los planes de igualdad son instrumentos utilizados por la mayoría de los países de la región, e impulsados por los mecanismos para el adelanto de las mujeres, que permiten orientar el accionar del Estado y planificar y llevar adelante un proceso de trabajo conjunto entre los distintos sectores, potenciando la institucionalización y transversalización de género. En este informe se examina el último plan de igualdad vigente en cada país de la región, su diseño, contenido y ejes estratégicos, así como la vinculación con la legislación vigente y los planes nacionales de desarrollo. El propósito es ofrecer una mirada de estos instrumentos que permita a los mecanismos para el adelanto de las mujeres repensar las iniciativas en este ámbito y potenciar el trabajo coordinado con los distintos sectores en la elaboración de los futuros instrumentos de planificación de género (véase el cuadro I.1).

Cuadro I.1
América Latina y el Caribe: planes de igualdad

País	Año	Nombre del plan	Entidad responsable
Belice	2013	Política Nacional Revisada sobre el Género 2013	Comisión Nacional de la Mujer Ministerio de Desarrollo Humano, Transformación Social y Reducción de la Pobreza
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2008	Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades "Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia, para Vivir Bien"	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales (VGAG) Ministerio de Justicia
Brasil	2013-2015	III Plan Nacional de Políticas para las Mujeres 2013-2015	Presidencia de la República Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres[a]
Chile	2011-2020	Plan de Igualdad entre Hombres y Mujeres 2011-2020	Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)
Colombia	2013-2016	Plan de Acción Indicativo 2013-2016 de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
Costa Rica	2007-2017	Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2017	Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)
Ecuador	2014-2017	Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014-2017	Consejo Nacional para la Igualdad de Género[b]
El Salvador	2014	Política Nacional de las Mujeres 2011-2014	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)
Guatemala	2008-2023	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM) y Plan de Equidad de Oportunidades (PEO), 2008-2023	Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)
Honduras	2010-2022	II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras 2010-2022 (II PIEGH)	Instituto Nacional de la Mujer (INAM)
Islas Vírgenes Británicas	2011	Política Nacional para la Equidad y la Igualdad de Género	Oficina de Cuestiones de Género Ministerio de Salud y Desarrollo Social
Jamaica	2011	Política Nacional para la Igualdad de Género	Oficina de Asuntos de Género, Comité Asesor sobre Género
México	2013-2018	Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD)	Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)

[2] Los países que mencionan planes o políticas de desarrollo con ejes de igualdad de oportunidades para las mujeres, o planes o políticas nacionales de igualdad para la mujer, son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Cuadro I.1 (conclusión)

País	Año	Nombre del plan	Entidad responsable
Nicaragua	2006-2010	Programa Nacional de Equidad de Género 2006-2010	Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM)
Panamá	2012	Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PPIOM)	Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)
Paraguay	2008-2017	III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2008-2017	Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República
Perú	2012-2017	Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 (PLANIG)	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
República Dominicana	2007-2017	II Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PLANEG II) 2007-2017	Ministerio de la Mujer
Suriname	2013	Plan de Trabajo sobre Género 2013	Oficina Nacional de Políticas de Género Ministerio de Asuntos Internos
Trinidad y Tabago	2009	Política Nacional de Género y Desarrollo de la República de Trinidad y Tabago (proyecto de documento)	Ministerio de Desarrollo Comunitario, Cultura y Asuntos de Género
Uruguay	2007-2011	Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2007-2011	Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)
Venezuela (República Bolivariana de)	2013-2019	Plan para la Igualdad y Equidad de Género “Mama Rosa” 2013-2019	Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.
[a] En octubre de 2015 se transforma en Ministerio de las Mujeres, Igualdad Racial y Derechos Humanos. En mayo de 2016 se elimina y vuelve a ser Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres, que pasa de depender de la Presidencia a estar vinculada al Ministerio de Justicia y Ciudadanía (véase [en línea] http://www.spm.gov.br/sobre/a-secretaria).
[b] Hasta 2015 se denominó Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública que Garantice la Igualdad entre Hombres y Mujeres.

Además de este análisis, en esta publicación se reflexiona sobre el financiamiento de las políticas, sobre la visibilidad de las asignaciones presupuestarias de las políticas de igualdad de género y sobre la relación entre el presupuesto nacional y el presupuesto de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, su tendencia interanual en el período de este informe y, en los casos en que se cuenta con información, la distribución del gasto destinado a mujeres en el presupuesto nacional.

II. La igualdad de género en la agenda de los Estados

La mayor presencia femenina en la esfera pública es resultado de las luchas de varias generaciones de mujeres que exigieron un reconocimiento de igualdad de derechos con respecto a los hombres. Sin embargo, esta creciente participación de las mujeres en ámbitos antes reservados exclusivamente a los hombres sigue ocurriendo en el marco de un orden de género resistente a la transformación.

Las mujeres acceden al ámbito público en inferioridad de condiciones, ya sean económicas, sociales o culturales (Astelarra, 2005), y participan en espacios segregados, esto es, trabajos, ocupaciones o profesiones consideradas femeninas, con menor valoración social y monetaria que las masculinas. Además, su participación siempre está atravesada por el lugar que ocupan en el ámbito privado y sus roles de cuidadoras y trabajadoras domésticas no remuneradas, que no se modifican y que les imponen dobles jornadas de trabajo, con todas las dificultades y costos que esto implica.

Desde hace varias décadas, el logro de mayores niveles de igualdad para las mujeres forma parte de las exigencias del campo de acción política feminista a los Estados, tarea en la que las políticas públicas constituyen una herramienta importante de construcción de nuevas relaciones de igualdad y de fortalecimiento de la democracia. "Las demandas de género y la reflexión desde el feminismo, inscritas en una visión crítica de las relaciones asimétricas de sexo y género, interpelan de manera radical tanto la visión del desarrollo como los alcances de la igualdad. La teoría feminista ha puesto en evidencia la distancia que existe entre los discursos normativos sobre la igualdad y las interacciones cotidianas, mostrando múltiples enclaves de reproducción de la desigualdad, entre los que se destaca la consideración del otro como inferior en rango y en derechos" (CEPAL, 2014).

La agenda de igualdad de género en América Latina es un proceso que cobra fuerza a partir de fenómenos convergentes. En primer término se destaca la agenda de desarrollo impulsada desde los movimientos sociales, y en especial desde el movimiento feminista, que puso en el foco las demandas de igualdad y no discriminación, lo que se expresa en los acuerdos internacionales que comprometen a los Estados. Entre estos acuerdos se destacan los siguientes: i) la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993[3], que pone fin a la visión neutra de los derechos humanos con respecto al género; ii) la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, considerada la primera instancia que establece los derechos de las mujeres y que compromete a los

[3] Véase la Declaración y Programa de Acción de Viena [en línea] http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf.

Estados a una serie de medidas para eliminar la discriminación contra las mujeres en todas sus formas, incorporar el principio de igualdad entre las mujeres y los hombres y establecer las instituciones públicas para asegurar su implementación[4]; iii) la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo y iv) la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing y su Plataforma de Acción (1995), que formuló amplios compromisos en 12 esferas, que 20 años después aún siguen siendo relevantes y prioritarios. En conjunto, estos acuerdos constituyen un marco de metas para el accionar de los Estados en la construcción de sociedades más democráticas.

Un segundo elemento clave es el objetivo del logro y consolidación de la democracia, considerando que muchos de los países de la región tienen, en su historia reciente, experiencias de dictaduras o de conflictos armados que pusieron en jaque a las instituciones democráticas y afectaron gravemente el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos.

En tercer lugar se encuentra el proceso de construcción de la agenda regional de género, que en la actualidad se caracteriza por su amplitud y profundidad temática y programática, y cuyos compromisos gubernamentales son un soporte importante para las iniciativas nacionales.

Estos tres elementos —el cumplimiento con los compromisos internacionales y regionales, la implementación de iniciativas orientadas a consolidar y fortalecer la democracia, y la construcción de la agenda regional de género— son componentes compartidos por todos los países de la región, que se expresan en los instrumentos rectores para la igualdad de género (planes de igualdad de género y agendas de equidad de género o de igualdad de oportunidades) y que derivan en procesos, no siempre lineales, de construcción de condiciones que, en el ámbito social, económico y cultural, permitan a ciudadanos y ciudadanas ejercer plenamente sus derechos.

A. Políticas públicas de género

Las políticas públicas, en tanto dispositivos político-administrativos coordinados en torno a objetivos explícitos (Guzmán, 2001), no solo definen los cursos de acción asumidos por el Estado para abordar problemas y entregar bienes y servicios a la sociedad (o a un segmento de ella), sino que generalmente también contienen un conjunto de objetivos, una mezcla de instrumentos para alcanzarlos, una designación de entidades gubernamentales o no gubernamentales responsables de hacer efectivas las metas y una asignación de recursos para las tareas requeridas (May, 2003, pág. 279).

Las políticas públicas de género pueden definirse como las políticas orientadas explícitamente a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y a garantizar sus derechos humanos. Esta definición es amplia, ya que el cambio buscado adquiere, dependiendo de las políticas, distintos niveles de profundidad, si bien estas siempre suponen un reconocimiento social y político de que la situación de las mujeres en la sociedad debe cambiar y que el Estado debe asumir la tarea de activar los dispositivos disponibles para ello.

La instalación de la noción de igualdad entre hombres y mujeres como una responsabilidad del Estado se ha expresado a través de tres tipos de políticas: de igualdad ante la ley, de acción positiva y de transversalización de género (Astelarra, 2005). Desde que se comenzaron a implementar políticas públicas destinadas a enfrentar los problemas originados en la desigualdad de género, estas han transitado de las orientadas a resolver problemas específicos de mujeres, o de ciertos grupos, a otras cuyo objetivo apunta a la igualdad y al pleno ejercicio de los derechos humanos. Sin embargo, no necesariamente las políticas más recientes abordan metas de igualdad e incluso algunas, que resuelven problemas puntuales de las mujeres, tienen una incidencia negativa en los avances hacia la igualdad. En el informe de 2012 del Observatorio de Igualdad de Género (CEPAL, 2012b) se daba cuenta de ello cuando se sostenía que las transferencias monetarias condicionadas daban por sentado el rol activo de las mujeres para cumplir las condicionalidades a costa de su propio tiempo, lo que refuerza los roles de género y lesiona las iniciativas transformadoras y la lucha por la igualdad entre hombres y mujeres.

[4] Véase el texto de la Convención [en línea] http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm.

B. De la igualdad de oportunidades a la transversalización de la perspectiva de género

Los primeros intentos de los Estados de América Latina de abordar la desigualdad de género se materializaron a través de las políticas de igualdad de oportunidades. Estas políticas, centradas en la noción de igualdad de acceso —en áreas como la educación, el empleo, la salud y la participación política— con el objeto de remediar los resultados desiguales, aún hoy se enfocan sobre todo en la inserción económica de las mujeres. La premisa fundamental es que todo lo que se necesita para promover la igualdad de género es la apertura de los espacios cerrados para las mujeres y, finalmente, se destaca el esfuerzo individual como la variable decisiva para que las mujeres logren sus metas. Estos esfuerzos, ampliamente aceptados en la mayoría de los países, implican un ajuste menor en la operación de los actuales paradigmas de vida y trabajo y no un cambio en las nociones del papel de la mujer en la estructura de la sociedad. Como tal, el concepto de igualdad de oportunidades se encuentra en la mayoría de las políticas de igualdad de género de la región.

La igualdad de oportunidades parte del supuesto de que, en un escenario en el que todas las personas tienen las mismas oportunidades, las diferencias se originan a partir de los distintos méritos o capacidades. Esto supone que las desigualdades (de los más capaces) surgen de las particularidades individuales, ya que las oportunidades son las mismas para todos.

Esta estrategia, originada en la tradición del liberalismo clásico anglosajón en el marco del desarrollo del Estado moderno y extendida posteriormente a países con ordenamientos políticos y jurídicos distintos, se constituyó también como tipo de intervención política para superar la discriminación de las mujeres, especialmente respecto de su acceso al mundo público (Astelarra, 2006). La igualdad de derechos requería la garantía de su ejercicio y las políticas basadas en la igualdad de oportunidades se orientaron en este sentido y apuntaron a derribar las barreras legales, económicas, sociales, culturales y de poder que obstaculizaban el acceso de las mujeres a los espacios antes ocupados exclusivamente por los hombres. Si se considera que el componente legislativo es central, un primer objetivo debería ser la eliminación de legislaciones discriminatorias, seguida de una legislación a favor de la equidad por medio de leyes de igualdad integrales o específicas para los distintos problemas de la discriminación: violencia doméstica, leyes laborales, leyes de conciliación de la vida familiar y laboral, y leyes de participación en las instituciones políticas. Sin embargo, esto no es suficiente en la medida en que persiste el orden de género y las personas mantienen concepciones de identidad y de roles de género tradicionales. Así, si bien la política de igualdad de oportunidades ha sido exitosa en ciertos aspectos, tiene problemas para asegurar la incorporación de las mujeres al mundo público y la no discriminación, debido, fundamentalmente, a que las mujeres acceden a la esfera pública sin dejar sus responsabilidades en el ámbito privado. El concepto de igualdad de oportunidades, aplicado con más o menos éxito respecto de la igualdad ciudadana en el marco de la actividad pública, no ha sido suficiente en el caso de las mujeres, ya que no ha tomado en cuenta la organización social que conforma la base de la discriminación de las mujeres y su papel en esa organización social.

El logro de la igualdad formal, pero no de la igualdad sustantiva, producto de la diferencia en los puntos de partida, impulsó un segundo tipo de políticas orientadas a corregir este problema para hacer visible que las personas no pueden hacer uso de las iguales oportunidades porque se encuentran en posiciones iniciales de desventaja[5]. Las políticas de acción positiva enfocadas en la corrección de esa desigualdad dan prioridad a una mujer por sobre un hombre (en igualdad de condiciones) y logran efectos significativos, sobre todo en la situación de las mujeres respecto del

[5] El concepto de igualdad sustantiva figura en la Recomendación general núm. 25 de 2004 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad *de facto*, donde se sostiene que "un enfoque jurídico o programático puramente formal no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre, que el Comité interpreta como igualdad sustantiva. […] El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer" (Naciones Unidas, 2004, párr. 8).

ámbito público, a través del aumento de la cantidad de mujeres en espacios antes ocupados exclusivamente por hombres. También generan un arduo debate entre quienes sostienen que es importante emprender acciones para corregir la desigualdad de partida y quienes afirman que no es recomendable solucionar una desigualdad estableciendo otra nueva. Este argumento no considera que sea una necesidad del principio de igualdad tratar igual a las y los iguales y tratar de manera diferente a quienes son desiguales, en el espacio temporal en el que se manifiesta esta desigualdad, y asegurar así la obtención de los mismos derechos.

Las medidas de acción positiva resuelven obstáculos específicos en distintos ámbitos relacionados con las autonomías de las mujeres bajo la forma de acciones y programas concretos de carácter temporal, como los sistemas de cuotas electorales o los incentivos económicos o tributarios para la contratación de mujeres. Con estas estrategias se intenta que las mujeres combinen el trabajo no remunerado y de cuidado con el trabajo remunerado y la vida pública, de manera de ampliar sus opciones vitales.

Sin embargo, la mayor presencia de mujeres en el ámbito público (político, económico, social y cultural) no conlleva una transformación de la organización social basada en la discriminación, y, en la medida en que el orden de género no se cambia, el pasaje de las mujeres de la esfera privada a la esfera pública sigue marcado por el peso de las relaciones de poder signadas por el género. "No es, solo cuestión de garantizar la igualdad en accesos básicos (por ejemplo, la educación), pues las desigualdades de género están enquistadas en relaciones de poder desde el ámbito de la política hasta el doméstico. Además, las relaciones de género conspiran contra la igualdad a lo largo de todo el ciclo vital y las disparidades por motivo de género están internalizadas en múltiples mecanismos de reproducción cultural" (CEPAL, 2014).

Los avances en materia de igualdad formal son importantes y necesarios, pero no son suficientes para alcanzar la igualdad sustantiva y de resultados. El objetivo de transformación de la organización social que sirve de base a la desigualdad de género exige políticas públicas que avancen más allá de la igualdad ante la ley y de las estrategias de acción positiva, lo que no significa que deben desecharse. En el largo camino hacia la igualdad es necesario que convivan políticas de igualdad que resuelvan situaciones de discriminación y políticas de acción positiva que faciliten la incorporación de mujeres a espacios típicamente masculinos con otras más profundas que apunten al cambio estructural de la organización social.

Las políticas enfocadas en procesos de transversalización, que reconocen y evalúan el impacto diferenciado de género de la acción del Estado y que han ampliado la actuación institucional del Estado en torno a la igualdad de género, suponen un avance en las políticas de género[6]. Se trata de prestar atención a las cuestiones de género desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones hasta la fase de implementación, tratando de tener un impacto en las metas, las estrategias y la distribución de recursos, en la búsqueda de un cambio sustantivo en la operacionalización de políticas y programas. A su vez, este tipo de estrategias permite que las políticas dejen de ser una responsabilidad de los mecanismos para el adelanto de las mujeres y se vuelvan responsabilidad de cada actor estatal, así como del Estado en su conjunto.

[6] En julio de 1997, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) definió el concepto de la transversalización de la perspectiva de género en los siguientes términos: "Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros".

Los procesos de institucionalización de género en el Estado "incluyen la incorporación de nuevas concepciones de género en el quehacer del Estado y el establecimiento de la igualdad de género como propósito de las políticas públicas" (Guzmán y Montaño, 2012, pág. 5). La realidad de los países de la región muestra heterogeneidades en los avances y resultados respecto de la instalación de la perspectiva de género, por lo que esta continúa formando parte de los objetivos de los mecanismos para el adelanto de las mujeres y del Estado en su conjunto.

Es importante señalar que el análisis de los planes en los países que cuentan con estos instrumentos no significa, desde ningún punto de vista, que los países que no elaboran planes no muestren avances en relación con las políticas de igualdad de género, sino solamente que se ha puesto la mirada en un instrumento específico de planificación, extendido en la región de América Latina y el Caribe, que muestra ser un aporte tanto para la acción de género del Estado como para el fortalecimiento institucional de los mecanismos. Países como la Argentina o Cuba, que no han elaborado planes de igualdad a nivel nacional, cuentan con planes sectoriales, por ejemplo en las áreas de educación o salud, y desde el Estado implementan políticas públicas y acciones tendientes a avanzar en materia de igualdad de género y cuentan con experiencias y resultados que han sido relevados como aportes en el marco regional de igualdad de género.

III. Los planes de igualdad de género en América Latina

El compromiso de los países de la región con la agenda mundial y regional de género, emanada de las conferencias internacionales convocadas por las Naciones Unidas y orientada a promover la igualdad de género, también se ha ratificado a través de los consensos regionales sobre la mujer de América Latina y el Caribe, que forman parte de la agenda regional de género[7]. Al analizar lo realizado por los países de la región, puede constatarse que todas estas perspectivas han significado, en mayor o menor medida, avances para las mujeres. El informe entregado por los países para la conmemoración de los 20 años de la Conferencia de Beijing da amplia cuenta de ello.

La agenda de género asumida por los países de la región tiene como fundamento importante la acción y el trabajo de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, así como el desarrollo e implementación de planes de igualdad de género. Estos, que constituyen una de las iniciativas que ha marcado un hito en el campo de las políticas de género, surgieron en América Latina y el Caribe durante los años noventa, bajo la influencia de los compromisos internacionales articulados en torno a la Plataforma de Acción de Beijing, pero se extendieron especialmente a partir de la década de 2000.

Los planes constituyen un instrumento técnico-político de planificación que ha abierto una vía para la institucionalidad de género, planteando el objetivo de la igualdad de género, recogiendo áreas prioritarias en este campo y proponiendo, diseñando e implementando políticas públicas (De la Cruz, 2009). Los planes expresan el compromiso del Estado con la igualdad de género y conforman un eje en torno al cual deberían funcionar las otras políticas públicas. Muestra de ello son las "transformaciones en las normas que estructuran las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad y representan opciones político-institucionales que, a su vez suponen cambios en la organización social de género imperante en las instituciones sociales, políticas y económicas" (Rodríguez Gustá, 2014, pág. 12).

Son varios los países de la región que han elaborado planes de igualdad de alcance nacional que presentan características de forma y fondo heterogéneas. Más allá de las diferencias, es posible hacer un análisis comparativo sobre diversos aspectos que ofrecen información de los objetivos de la acción del Estado, que a su vez muestra los temas problemáticos que han ingresado a la agenda, los grados de compromiso de los distintos sectores del Estado con esos objetivos y el nivel de profundidad de los cambios buscados.

---

[7] Véase CEPAL "Agenda regional de género: nueva biblioguía sobre acuerdos y compromisos para la región", 2016 [en línea] http://www.cepal.org/es/notas/agenda-regional-genero-nueva-biblioguia-acuerdos-compromisos-la-region.

Un primer elemento que debe tenerse en cuenta a lo largo de todo el análisis es la vinculación de los planes de igualdad de los países de América Latina y el Caribe con los mecanismos para el adelanto de las mujeres. Independientemente del peso político o la jerarquía de estos planes, su elaboración forma parte de las labores asignadas a estas entidades. Por definición, los planes están vinculados a la institucionalidad de género en los países y no solo constituyen una importante expresión del trabajo llevado a cabo por dichos mecanismos, sino que también son un instrumento para el logro de su mayor legitimidad e institucionalización. Los "planes de igualdad adoptados expandieron el tiempo institucional al proponer un horizonte de acción a los mecanismos para el avance de las mujeres, […] les permitió reinterpretar los sentidos de las acciones específicas realizadas hasta ese momento y trascender la inmediatez de la acción presente" (Guzmán y Montaño, 2012, pág. 23). Esta suerte de círculo virtuoso que ha potenciado la acción pro igualdad del Estado a través de los organismos rectores de la igualdad de género, a la vez que lo fortalece, debería abordarse con una mirada dinámica que considere también aquellos aspectos de este esquema que pueden construirse como nudos en la incorporación de la perspectiva de género en el Estado, más allá de las acciones y responsabilidades de los mecanismos para el avance de las mujeres.

A. Situación normativa de los planes

El interés por la situación normativa de los planes radica principalmente en su relación con el grado de avance de la instalación de la igualdad de género en los distintos niveles normativos y operativos de los Estados, lo que redunda en su grado de exigibilidad y amplía su horizonte temporal. El análisis muestra que la elaboración y puesta en marcha de los planes de igualdad de género en la región tiene tendencias diversas, desde aquellos construidos como una herramienta de gestión por parte de la entidad responsable, sin más acto administrativo que su lanzamiento, hasta instrumentos aprobados por decreto del Poder Ejecutivo o sustentados en leyes (véase el cuadro III.1).

Cuadro III.1
América Latina: base normativa de los planes de igualdad de género

Tipo de norma	Países
Decreto del Poder Ejecutivo	Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Uruguay
Mandatos establecidos para las entidades de género	El Salvador, Paraguay, Perú y República Dominicana
Mandato del Plan Nacional de Desarrollo	Colombia
Mandato emanado de la Constitución de la República	Ecuador
Herramienta de la gestión de la entidad responsable de los asuntos de género	Chile y Venezuela (República Bolivariana de)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, 2016.

Tal como se aprecia en el cuadro III.1, el grueso de los países —Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Uruguay— ha establecido planes de igualdad de género a partir de decretos del Poder Ejecutivo. En esta medida, los planes tienen una vigencia acotada. Si bien en esto no se diferencian mucho de los planes que se establecen sin un decreto, sí habría una diferencia importante en la medida en que es el Presidente de la República, en algunos casos en conjunto con todos sus ministros (Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras, México y Uruguay), quien ofrece respaldo político y técnico a los planes, lo que permitiría incidir en la asunción de un mayor compromiso por parte de los distintos sectores.

Otros países —El Salvador, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana— han construido sus planes en el marco de los mandatos establecidos por ley para las entidades de género:

El plan de El Salvador se basa en el decreto núm. 645 de 2011, que promulga la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación Contra las Mujeres. En el artículo 8 se establecen las funciones del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) y, entre otras tareas, se le da el mandato de elaborar un plan nacional de igualdad que contenga los lineamientos de la Política de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación, que dé cumplimiento a la ley.

También en el Paraguay los planes son responsabilidad de la Secretaría de la Mujer, creada por la Ley núm. 34/1992, en la medida en que se le mandata promover y fomentar la igualdad de género.

En el Perú, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables es el encargado de formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional bajo su competencia, de acuerdo con el decreto legislativo núm. 1.098 del 20 de enero de 2012, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Además, este último plan, a diferencia de los anteriores, fue concebido con posterioridad a la aprobación de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Ley núm. 28.983 del 16 de marzo de 2007) y se enmarca en la vigencia de dicha Ley, cuyo artículo 4, referido al papel del Estado, establece la necesidad de implementar políticas públicas con una perspectiva de género.

En la República Dominicana, el Estado confiere al Ministerio de la Mujer la autoridad para formular el Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PLANEG) a partir de la Ley número 86-99. Este instrumento, que fue diseñado en 2000 en forma sinérgica con la sociedad civil y con el respaldo del Gobierno del período, tenía como objetivo transversalizar la perspectiva de género en las políticas, planes, programas y proyectos de la administración pública. Luego de cinco años de publicado, este primer marco oficial que estableció la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el país, sirvió de referencia para formular el PLANEG II, con una perspectiva de mediano plazo, para ser ejecutado durante el período 2007-2017, abarcando de este modo varios períodos gubernamentales con la finalidad de que fuera asumido como una política de Estado. Este plan está orientado al logro de resultados que contribuyan a la solución de los principales problemas que enfrentan las mujeres por razones de desigualdad e inequidad de género[8]. En 2017 este plan será sometido a evaluación.

Colombia elaboró su Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres atendiendo a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos", promulgado por la Ley núm. 1.450 de 2011, en cuyo artículo 177 se expresa la voluntad del Gobierno nacional para adoptar una política pública nacional de equidad de género. Tras la elaboración de una propuesta en septiembre de 2012, en la que participaron tanto la sociedad civil como diversas entidades del Poder Ejecutivo y representantes de organismos internacionales, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) dio su aprobación.

En el caso del Ecuador, la Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014-2017 se enmarca en el mandato emanado de la Constitución de la República, que establece (art. 70) que "el Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público". Además, establece los consejos nacionales para la igualdad (art. 156) como los órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, y les otorga atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales y de discapacidad y movilidad humana, de acuerdo con la ley.

En Chile, hasta el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010, los planes de igualdad de oportunidades habían sido diseñados e implementados bajo la responsabilidad y con el liderazgo del Servicio Nacional de la Mujer (actual Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género), y

[8] Véase "Evaluación de proceso y costeo del Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2007-2017 (PLANEG II) del Ministerio de la Mujer" [en línea] http://countryoffice.unfpa.org/dominicanrepublic/?publications=9936.

sustentados en los programas de gobierno de la misma coalición gobernante. En 2000 se creó el Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades, a fin de incorporar políticas específicas con contenidos de género en ministerios y servicios, y a partir de 2002 se establecieron en todos los ministerios compromisos de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, que se someten a un balance anual, con una cuenta pública de la Presidencia, proceso que se replica a nivel regional. En 2010, el Gobierno —y la coalición— saliente entregaron un nuevo Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2011-2020. El nuevo Gobierno transformó algunos ejes en los que se venía trabajando desde hacía más de 15 años y realizó algunas eliminaciones relevantes, entre ellas lo relativo a los derechos sexuales y reproductivos.

En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, su plan de igualdad de género se elabora solo como herramienta de la gestión de la entidad responsable de los asuntos de género, muchas veces sin ningún otro acto administrativo más que el lanzamiento del plan. La elaboración del plan se realiza en el marco del Plan de la Patria - Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019 y constituye una continuidad con los anteriores planes: el primer Plan de Igualdad para las Mujeres (2004-2009) y el segundo Plan de Igualdad para las Mujeres Juana Ramírez "La Avanzadora" (2009-2013).

El examen de la situación normativa de los planes muestra que los países han logrado instalar una lógica de gestión que permite mantener esta herramienta técnica y política a lo largo de los años, acumulando aprendizajes y nuevos desafíos, en buena medida a partir de un marco normativo *ad hoc*, que, ya sea por la vía de decretos del Poder Ejecutivo o porque está asignado por ley como parte del trabajo a realizar por los mecanismos para el adelanto de las mujeres, brinda un marco que garantiza la continuidad y la sostenibilidad. En todos los casos, más allá de la situación normativa, es indudable el papel y el trabajo de los mecanismos en la continuidad de los planes, que a su vez los dotan de identidad. Es necesario analizar en qué medida aportan a la transversalización de género y cómo la planificación de género, a su vez, forma parte de una política institucionalizada para asegurar la igualdad entre hombres y mujeres, cuestión que solo será posible desarrollando a nivel nacional procesos de evaluación de resultados y de apropiación institucional de los planes por parte de las instituciones públicas, así como estimaciones sobre su futura implementación

B. Elaboración participativa de los planes

Una vez establecido el mandato, la elaboración de los planes es, en la mayoría de los casos, resultado de un proceso participativo en el cual el movimiento de mujeres y feminista ha jugado un papel clave y que recoge las distintas voces de las mujeres organizadas, al tiempo que plantea la necesidad de promover la participación social en el diseño y seguimiento de las políticas. Esto ha puesto en el tapete la discusión acerca del peso que debería tener en la construcción de políticas la participación democrática, en contraposición a lo tecnocrático, y la primacía de dicha participación en el diseño de las políticas de género como una condición para el logro de la transversalización de género (Walby, 2005). En virtud de lo expresado en los planes, prima la opción de la participación.

Esta marca de nacimiento otorga a los planes una legitimidad y exigibilidad que, más allá de su situación normativa, los convierte en un instrumento de política pública que debería expresar de manera más precisa las necesidades reales de las mujeres y poner de relieve en forma concreta el lugar que ocupa la participación social en la elaboración de las políticas públicas. También da cuenta de la persistencia de problemas a lo largo del tiempo y la percepción de que las transformaciones no han generado cambios sustanciales en grupos específicos de mujeres. La amplia participación de mujeres de diversos sectores, con sus problemáticas específicas, enriquece la mirada y la acción del Estado e incluye una diversidad de demandas y de sujetos de la política antes ausentes, y el reconocimiento del papel activo de la ciudadanía —no solo como destinataria de las políticas sino también como protagonista de las transformaciones— cobra centralidad. Esta inclusión permite que algunos grupos invisibilizados y

particularmente discriminados tengan voz e incidencia en la acción del Estado. Se amplía así la mirada hacia los grupos de la diversidad sexual, de mujeres con discapacidad y de adultas mayores, y se reconoce el lugar de la población de mujeres indígenas, afrodescendientes y mestizas, entre otras.

Los ejemplos de procesos participativos en la construcción de los planes son múltiples y la mayoría de los países ofrece información sobre instancias de consulta a la sociedad civil en sus distintas fases de elaboración y en magnitudes y amplitudes diversas. En el Brasil, por ejemplo, de 2004 a 2016, se llevaron a cabo conferencias nacionales de políticas para las mujeres, basándose en la noción de que en un Estado plenamente democrático, la participación social es constitutiva de todas las fases del ciclo de las políticas públicas (véase Brasil, 2013, en el anexo A2). La Tercera Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres, realizada en diciembre de 2011, contó con la participación de 200.000 mujeres de todo el país y 2.125 delegadas a nivel nacional, y dio como resultado un Plan Nacional de Políticas para las Mujeres con una mayor inclusión de las cuestiones de género en diversos ámbitos del Gobierno.

El Perú, por su parte, da cuenta de un proceso inclusivo también en lo territorial, en el que participaron, además de 17 sectores gubernamentales y 7 organismos constitucionalmente autónomos, 25 gobiernos regionales, que, junto con 19 organizaciones de la sociedad civil y públicos especializados, elaboraron el actual Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017. Las organizaciones involucradas representaban a grupos que trabajan por los derechos de las mujeres, las trabajadoras del hogar, las mujeres sindicalizadas, los niños, las niñas y los adolescentes, las mujeres adultas mayores, las mujeres víctimas de violencia, las mujeres que tienen VIH, las mujeres privadas de libertad, las representantes de organizaciones LGTB, las mujeres rurales, las mujeres indígenas, amazónicas y afrodescendientes, y las mujeres empresarias (Perú, 2006, págs. 14 y 15).

En el Uruguay, más de 3.000 mujeres representantes de organizaciones sociales de 214 localidades de todo el país, en conjunto con los organismos del Gobierno nacional, las intendencias departamentales, las y los referentes de género de los ministerios, los entes autónomos y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, las áreas de género municipales, y las y los coordinadores territoriales del Ministerio de Desarrollo Social, elaboraron el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2007-2011.

En México, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) convocó a un Foro de Consulta para la elaboración del PROIGUALDAD 2013-2018 en la Ciudad de México al que asistieron 600 participantes, hombres y mujeres representantes de la sociedad civil, del sector académico, funcionarios de instancias estatales y municipales de las entidades federativas y de la propia Ciudad de México, integrantes de los diversos sectores de la Administración Pública Federal, del sector empresarial y de los consejos consultivo y social del INMUJERES. El uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) permitió la participación a nivel nacional a través de una consulta en línea, un foro virtual que recibió 691 propuestas procedentes de 27 estados, entre las que destacaron Ciudad de México, el Estado de México, Jalisco, Baja California, Veracruz y Quintana Roo.

Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, las Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Nicaragua y la República Dominicana registran experiencias similares a las mencionadas.

La participación social en la elaboración de los planes da cuenta del lugar que esta ocupa en la manera de hacer política como componente fundamental del desarrollo y de la democracia y en la articulación entre el Estado y la sociedad. Como se puede apreciar en los ejemplos de construcción de los planes de igualdad de género, la participación social ha sido central, debido tanto a la capacidad de propuesta de las organizaciones participantes como a la disposición para el diálogo de las autoridades gubernamentales.

Las transformaciones que aún deben realizarse en las sociedades de América Latina y el Caribe en relación con la igualdad de género y el desarrollo social y económico exigen Estados democráticos activos y también sociedades activas. Una mayor participación ciudadana asegura iniciativas con mayores probabilidades de lograr los objetivos y de beneficiar a las personas de manera más amplia. Es

un aporte desde el punto de vista de los problemas y temas relevantes para las personas y permite la visibilización de temáticas emergentes y el análisis de viejos desafíos desde nuevas perspectivas. También aporta a los procesos de seguimiento y exigibilidad de las políticas.

En esta medida, los planes son resultado de una construcción participativa que da cuenta, de manera más certera, de las realidades concretas de personas que, en la medida en que provienen de distintos sectores de la sociedad, no necesariamente tienen los mismos problemas o exigencias frente al Estado. El nivel de apertura de los Estados para escuchar y considerar las diversas voces constituye una condición para el ejercicio de la libertad de las personas y un elemento crucial de la calidad de la democracia (Guzmán y Montaño, 2012). La construcción participativa comprende, a su vez, procesos que han constituido un germen de innovación social y democrática en la medida que logran fortalecer la articulación de mujeres individuales y organizadas y su capacidad de deliberación frente al Estado. Con ello se logra que la ciudadanía de las mujeres se exprese más allá de la demanda de derechos, algo que corresponde promover a los mecanismos como institución pública, y que se convierta en un asunto político que permita la negociación de intereses presentes en el ámbito de las políticas públicas a nivel local y organizacional de las mujeres.

Un reto en este ámbito es que, si bien la participación de las organizaciones de la sociedad civil amplía el marco de las problemáticas e incluye las que afectan a una vasta diversidad de mujeres, debe considerarse que quienes no están organizadas y, por tanto, tienen menos probabilidades de incidir en las políticas públicas también pueden ser las que encuentran más dificultades para el ejercicio de sus derechos. Tanto las entidades del Estado como las organizaciones de la sociedad civil en general, y de mujeres en particular, deben reflexionar sobre este punto y su capacidad de integración de las distintas voces. Esto dirige la atención hacia la relevancia de la descentralización y la importancia de abordar el trabajo a nivel local. La ejecución de los planes, que contemplan la participación como un componente fundamental de sus distintas fases (elaboración, implementación y evaluación), se enfrenta muchas veces a la dificultad concreta de los mecanismos para el adelanto de las mujeres y las entidades responsables para trabajar de manera descentralizada, debido, principalmente, a la limitación de medios y recursos institucionales disponibles.

Otro desafío, que se relaciona con la construcción de procesos democráticos de diálogo, negociación y creación de consensos, es que el debate de los planes con los actores gubernamentales muchas veces da cuenta de un enfoque deliberativo en la gestión pública y en el diseño y seguimiento de las políticas. El diálogo institucional e intersectorial generado por la implementación de los planes implica la presencia y el reconocimiento de las voces de los funcionarios de gobierno en el desarrollo de las formas de crear e implementar los planes. Son espacios donde se dirimen las prioridades y los modos en que se implementarán las acciones consignadas en este instrumento y, sin duda, en muchos casos permiten dar lugar a la voz de la ciudadanía que forma parte de los Estados.

C. Objetivos, contenidos y ejes estratégicos de los planes

En la medida en que los planes de igualdad de género pueden considerarse una expresión de la mirada pública respecto del lugar y la valoración de las mujeres en la sociedad, los objetivos en ellos planteados y sus ámbitos de acción son más que una lista de lo que se pretende hacer y las estrategias en que se basan las acciones propuestas; expresan el reconocimiento, por parte del Estado, de las principales problemáticas relacionadas con la desigualdad de género y las prioridades establecidas para superarlas. En este sentido, puede afirmarse que los grandes nudos siguen allí, planteados en los índices de los planes y sus objetivos. Es necesario ahondar en las medidas planteadas para vislumbrar los avances y ver cómo, en estos mismos grandes temas, se han ido introduciendo matices que dan cuenta de los logros y problemas superados y de nuevas exigencias surgidas tanto desde las prácticas institucionales como desde la realidad de las mujeres en su amplia diversidad.

Los objetivos de los planes analizados muestran cierta diversidad de acercamientos hacia una misma finalidad, y aunque la profundización de los derechos de las mujeres y la igualdad de género se encuentran en la base de todos ellos, los énfasis varían y el rango temático suele ser más amplio que las tres autonomías y sus articulaciones abarcadas por el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL. Una buena manera de observar esta diversidad es a la luz de los compromisos planteados por la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, lo que, por una parte, muestra su vigencia y, por la otra, pone en evidencia que, a pesar de lo mucho que se ha avanzado en las últimas décadas, los nudos problemáticos de entonces persisten y exigen, 20 años más tarde, acciones orientadas a su solución, tarea asumida por los planes.

El análisis de los contenidos de los planes se hace entonces sobre la base de las esferas de la Plataforma de Acción de Beijing, asociando las autonomías cuando corresponda e identificando los objetivos y las problemáticas emergentes.

Así, las esferas de la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones y mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer se analizarán en tanto componentes de la autonomía en la toma de decisiones. En la autonomía física se incluye la violencia contra la mujer y la mujer y la salud, mientras que en la autonomía económica se incluyen la mujer y la economía y la mujer y la pobreza.

Todos los planes tienen objetivos y medidas relacionados con estos ámbitos de desigualdad. Algunos otros componentes que no forman parte de las autonomías tal como están planteadas hoy, pero que constituyen focos de preocupación emergente relevantes en la agenda, se abordarán por separado.

Otro aspecto que se considera en la descripción y el análisis de los objetivos y medidas es el que se relaciona con el tipo de estrategias tras las medidas, distinguiendo entre las acciones orientadas a la sensibilización y formación, un segundo nivel de acción positiva o afirmativa, y un tercer nivel de acción estructural normativa/institucional.

1. Autonomía en la toma de decisiones

a) Las mujeres en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones

En los planes, el objetivo de lograr una mayor participación de las mujeres en los espacios de poder y en la adopción de decisiones tiene dos facetas: por una parte, se pone el énfasis en el aspecto normativo, tendiente a generar leyes dirigidas al fomento de una mayor participación de las mujeres en todas las esferas de toma de decisiones (aquí se incluyen las leyes de cuotas y de paridad), y, por otra, se alienta un amplio espectro de medidas para fortalecer la ciudadanía de las mujeres, desde la promoción de acciones para que las mujeres logren tener documentos de identidad hasta iniciativas tendientes al desarrollo y el fortalecimiento de liderazgos de mujeres a nivel nacional y local

En América Latina, 16 países han aprobado leyes de cuotas de algún tipo y 6 incluyen la paridad. Si bien en varios países esto ha significado un notable aumento de la participación de las mujeres en el parlamento y los concejos municipales, el proceso no ha estado exento de dificultades, por lo que persisten acciones y medidas que buscan mejorar eficacia de la implementación, la fiscalización y el seguimiento de las leyes vigentes. Las barreras en el cumplimiento de las leyes de cuotas han obligado a focalizar acciones en el terreno de la legislación electoral y de su aplicación. En el Brasil (cuya ley exige la participación de un 30% de mujeres en las listas electorales), se insiste en la necesidad de fiscalización para el cumplimiento de la ley y en la aplicación de las sanciones en ella previstas ante su incumplimiento. En Colombia, donde hay una ley de cuota (581/2000) que estipula un 30% de participación de mujeres en cargos administrativos, también se establecen medidas para hacer un seguimiento a las normas establecidas. En 2014, el 59,7% de las entidades en todo el país cumplieron con el porcentaje establecido por la ley, con un 30% o más de participación de mujeres (Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia, 2014).

Entre los países que cuentan con leyes de paridad, Costa Rica, que tiene una ley que establece el principio de paridad y alternancia en las nóminas de elección (Ley núm. 8.765 de 2009) plantea medidas tendientes a promover “cambios normativos y desarrollo de jurisprudencia y procedimientos

que aseguren la correcta aplicación de las leyes vigentes relativas a la participación política de las mujeres", con el desarrollo de un articulado a partir de la justicia electoral que es un ejemplo para la región (véase Costa Rica, 2007, en el anexo A2), y a fomentar cambios normativos y administrativos hacia el logro de la paridad en la participación y representación de las mujeres en las estructuras de los partidos políticos, los poderes del Estado, la administración pública y las organizaciones de la sociedad civil.

México, que en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece medidas para promover el liderazgo y la participación significativa de las mujeres, entre las que se incluye impulsar la sentencia 12.624 del Tribunal Electoral del Poder Judicial en lo aplicable al registro de las candidaturas de elección popular, desde 2014 cuenta con una ley de paridad a partir de la modificación constitucional (decreto núm. 135 de 2014) que establece que, entre otras funciones, los partidos políticos tienen que promover las reglas para garantizar la paridad entre los géneros en las candidaturas a legisladores federales y locales.

En el II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras 2010-2022 (II PIEGH) se planteaba una medida relativa a la incorporación del enfoque de género en la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, garantizando la paridad, la secuencia y la alternancia en la conformación de las listas, así como medidas de acción afirmativa que establecieran cuotas de participación de mujeres indígenas y afrodescendientes. En la ley de Honduras, aprobada dos años después de la elaboración del plan (decreto núm. 54 de 2012), se establece una cuota de mujeres del 40%, que aumenta al 50% a partir de las elecciones de 2016.

Otros países con leyes de paridad y alternancia, y que presentan buenos resultados en la presencia de mujeres, especialmente en el Parlamento, también consideran medidas en sus planes, ya sea para enfrentar las barreras de su implementación o respecto de su ampliación y mejoramiento. El plan del Ecuador, país que cuenta con un 41,6% de mujeres en el Parlamento (la tercera participación más alta de la región después de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Cuba), incluye una medida tendiente a asegurar la participación de la población LGBTI, así como de los pueblos y territorios ancestrales.

En este sentido, el plan de Guatemala enfoca las medidas especialmente en la participación de las mujeres indígenas y plantea reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos para establecer la paridad entre hombres y mujeres y, desde un enfoque interseccional, propiciar reformas legales y administrativas para garantizar el principio de equidad entre mujeres y hombres y la alternancia entre indígenas y mestizas, mediante el establecimiento de acciones afirmativas a favor de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas. Entre muchas medidas en el ámbito de la participación de las mujeres en la toma de decisiones, el plan de Guatemala incluye una para crear e implementar mecanismos que garanticen los documentos de identidad de mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas, a fin de registrarlas como ciudadanas de pleno derecho.

Como resultado de la implementación de los sistemas de cuotas para el aumento de la participación de las mujeres en la toma de decisiones, los países que ya cuentan con estos sistemas o con legislación de paridad muestran, en la reelaboración de los planes, la necesidad de mejorar su implementación. Los países que no cuentan con esta normativa, en tanto, mantienen los objetivos y las medidas para generar políticas, lo que va aparejado con estrategias de interlocución con los organismos electorales para el logro de resultados.

Además de la inclusión de instrumentos normativos, los planes de algunos países incluyen un amplio y heterogéneo espectro de acciones, acorde con la diversidad de situaciones que muestra el acceso a la toma de decisiones y la participación social en el diseño de políticas en los países de la región. El Estado Plurinacional Bolivia, con uno de los porcentajes de mujeres en el Parlamento más altos de la región (un 46,2% en 2014), avanza y se propone asegurar el acceso de las mujeres al registro de nacimiento y a los documentos de identidad para el ejercicio de los derechos ciudadanos; se trata de medidas que constituyen un punto de partida mínimo para incluir a las mujeres como sujetos de derecho. Este país incorpora al plan la preocupación por un tipo de dificultad que enfrentan

las mujeres que ya están capacitadas para participar y, de hecho, participan: el acoso y la violencia política. El plan promueve e incentiva la denuncia de estos obstáculos para la participación, que se presentan incluso en contextos donde la existencia de leyes de cuotas o de paridad ha tenido un impacto positivo y donde se constata una mayor presencia de mujeres. Otro país que incluye medidas en este sentido es el Perú, con una disposición para que las entidades públicas garanticen el acceso de mujeres y hombres a la partida de nacimiento y el documento nacional de identidad (DNI), en el marco de la estrategia indocumentación cero.

Entre otros temas de preocupación en este ámbito, ampliamente abordados, se destacan dos: i) la capacitación de las mujeres, tanto en temas de ejercicio de derechos ciudadanos como en liderazgo (Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de)), y ii) la paridad en las instituciones del Estado, en todos los cargos de elección de directivas en los partidos políticos, en el acceso al financiamiento de las campañas políticas y en las directivas de las organizaciones sindicales y empresariales.

b) Mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres

El objetivo de la transversalidad de género en las políticas públicas da cuenta de una mirada cada vez más exigente respecto de la posición del Estado en relación con el compromiso de la igualdad. En este marco, los planes incluyen el fortalecimiento institucional orientado a la incorporación de la perspectiva de género en la gestión pública como una condición que se vincula estrechamente con el mecanismo para el adelanto de las mujeres.

La institucionalidad de género en América Latina y el Caribe presenta una tendencia a la consolidación. En un 60% de los países los mecanismos para el adelanto de las mujeres tienen altos niveles de jerarquía política, lo que permite afirmar que es una institucionalidad instalada en el Estado a pesar de las resistencias políticas e ideológicas que pueden generar retrocesos en sus jerarquías y competencias.

Los planes son una herramienta que reconoce el lugar central de los mecanismos como responsables o rectores de las políticas públicas orientadas a la igualdad de género. No obstante, no siempre hay una correspondencia entre la magnitud de las responsabilidades que los planes otorgan a los mecanismos y los recursos asignados para llevar adelante su misión. Por ello, en estos instrumentos se observan modificaciones y nuevas metas referidas tanto a la jerarquía y el peso político de los mecanismos, como al fortalecimiento de los recursos financieros y los recursos técnicos.

El Plan del Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, se erige como una estrategia que permite reconocer el aporte de las mujeres al desarrollo del país y establece el compromiso del Estado boliviano en su conjunto con los seis ejes de desarrollo. En este marco, se sostiene que, en función del propio plan, se requiere del fortalecimiento institucional de los mecanismos públicos encargados de diseñar y ejecutar las políticas nacionales para la igualdad de género. Esto significa el compromiso del Estado para contribuir a garantizar la institucionalidad de mecanismos públicos por medio de la asignación de recursos físicos y financieros y de recursos humanos calificados, en todos los niveles de la gestión pública. Estos esfuerzos están orientados al fortalecimiento y la jerarquización de los mecanismos de género en las distintas instancias estatales, tarea que es responsabilidad del Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, dependiente del Ministerio de Justicia, lo que implica, en este caso, que se ubica en un bajo nivel de jerarquía en el aparato del Estado. Además, en el mismo objetivo se incluye la transversalización de género en la gestión pública.

El fortalecimiento institucional planteado en el plan de Costa Rica se orienta a reforzar las competencias políticas, técnicas y financieras del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), tanto a nivel central como local, como condición para el logro de los objetivos de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género, así como la promulgación de legislación y normativa apropiada, procesos de capacitación permanente y asignación presupuestaria adecuada. Chile ha planteado como parte de sus objetivos el fortalecimiento del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), que en 2016 se transformó en el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, a través del aumento de la capacidad

técnica de los recursos humanos y del fortalecimiento de la institucionalidad a nivel nacional, en pos de una efectiva transversalización del enfoque de género en las políticas públicas. Se considera, además, la formación en cuestiones de género del funcionariado público y diversas acciones a nivel nacional, regional y local, bajo la responsabilidad del SERNAM.

La incorporación de la transversalización de género, presente en muchos de los planes, se combina con las múltiples discriminaciones que deben enfrentar las mujeres, en particular aquellas en situación de mayor vulnerabilidad, como las migrantes, indígenas, afrodescendientes, jóvenes o adultas mayores. El enfoque interseccional suele estar ausente en otro tipo de planes y programas que diseñan y ponen en marcha los Estados. Este es el caso, por ejemplo, del Brasil, que profundiza en la interrelación de las desigualdades de género, raza y etnia de las mujeres como variables interdependientes. También el Estado Plurinacional de Bolivia aborda este tema y considera un enfoque de descolonización del concepto de género al poner énfasis en la importancia de considerar la relación entre los núcleos indígenas urbanos e indígenas rurales, entre mestizas e indígenas, entre blancas y mestizas, e incluye la categoría de "comunidad" en tanto modelo básico de organización de los pueblos indígenas y originarios, que abarca en su comprensión a todas las comunidades. El Plan de Equidad de Oportunidades de Guatemala, cuyo eje está muy enfocado hacia las mujeres indígenas —sobre todo las mayas, garífunas y xinkas—, plantea como objetivo en el eje de mecanismos institucionales promover el enfoque de género y étnico-cultural en el quehacer de los tres organismos del Estado y apoyar la creación o el fortalecimiento de mecanismos institucionales para promover el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas. En el marco de este objetivo, se propone el fortalecimiento de la institucionalidad de la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) y de la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) mediante la adecuación del reglamento orgánico interno para el cumplimiento de sus funciones y competencias, integrándolas a la Ley del Organismo Ejecutivo.

México se fija como un objetivo transversal del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD) incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y los tres poderes del Estado, y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional. Con este fin, se señala que es esencial contar con instancias que coordinen la inclusión e institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y la institucionalicen, vale decir, los mecanismos para el adelanto de las mujeres a nivel municipal y por entidad federativa, junto con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) a nivel federal. Este objetivo incluye una vasta gama de estrategias, a cargo del INMUJERES, que abarcan el monitoreo del avance en la armonización legislativa a favor de la igualdad de género y la implementación de acciones a favor de la paridad en cargos de adopción de decisiones, tanto en el ámbito público y político como en el sector privado. Además, incluye la promoción de la igualdad de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, y de la institucionalización de las políticas de igualdad en los tres órdenes de gobierno, y, en ese marco, el fomento del desarrollo de las capacidades institucionales de todas las entidades involucradas para cumplir con la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres, entre otras cosas.

Además del fortalecimiento institucional propiamente dicho, a través del incremento de los recursos financieros y humanos, es posible destacar al menos dos desafíos relevantes. En primer término, la insistencia en la necesidad de involucrar a todos los poderes del Estado y a los distintos estamentos gubernamentales; se insiste en la transversalización de género en el Estado, algo que, a pesar del tiempo transcurrido y de los avances, continúa siendo un objetivo por cumplir. En este sentido, es relevante reflexionar sobre cómo el fortalecimiento político de los mecanismos para el adelanto de las mujeres y su papel de coordinadores o rectores de las políticas de igualdad se construyen armónicamente con el desarrollo de responsabilidades de todos los sectores del Estado a favor de la igualdad de género y no reemplazando la necesaria acción que cada sector debe implementar para aportar a la transversalización de género.

En segundo lugar, se presenta la preocupación por profundizar las acciones a favor de la igualdad de género en los distintos niveles político-administrativos de los países y la consecuente exigencia de mayores recursos —humanos, financieros y administrativos— con este fin. Este punto se

relaciona con objetivos de descentralización y participación. La descentralización presente en algunos planes da cuenta de ello, más aún si se considera que la mayoría de los países no cuenta con la presencia del mecanismo de género a nivel local, cuestión fundamental justamente cuando la transversalización de género es una meta aún por alcanzar. Entre los países federales de la región, la Argentina, el Brasil y México disponen de una institucionalidad de género que se extiende no solo al ámbito estadual sino también al municipal. México, por ejemplo, informaba que en 2015, el 74% de los municipios contaba con institutos municipales de las mujeres. Entre los países con sistemas unitarios, Chile, Colombia, Cuba y El Salvador disponen de instancias regionales, departamentales o municipales del mecanismo para el adelanto de las mujeres.

El caso de los países del Caribe es algo diferente, ya que a pesar de que la mayoría de los mecanismos para el adelanto de las mujeres tiene un peso político bajo (solo Haití y Trinidad y Tabago cuentan con mecanismos de rango jerárquico alto), ninguno de sus planes de igualdad dispone entre sus objetivos el fortalecimiento de dicha institución, lo que tiene como resultado la persistencia de niveles jerárquicos bajo (Belice, Jamaica, Suriname) o medio (Islas Vírgenes Británicas).

2. Autonomía física

La autonomía física, que incluye la salud, la salud sexual y reproductiva y la violencia contra las mujeres, es ampliamente abordada en todos los planes. El predominio de las medidas relacionadas con la salud —incluida la salud sexual y reproductiva— por sobre las medidas vinculadas al enfrentamiento de la violencia puede deberse a que muchos países cuentan con planes integrales específicos, orientados al combate de la violencia contra las mujeres, así como la violencia doméstica y la violencia de género, razón por la cual esta importante problemática se aborda de manera general en los planes.

a) Violencia contra las mujeres

Si bien muchas veces los planes de igualdad que se encuentran vigentes coexisten con planes integrales contra la violencia como herramienta paralela, en los primeros también se consideran medidas para enfrentar la violencia contra las mujeres.

El Brasil, Colombia y Nicaragua cuentan con planes específicos contra la violencia de género que incluyen un número importante de medidas en este ámbito. Esto es de gran relevancia en un contexto en que los indicadores de violencia contra las mujeres en la región no muestran una tendencia a la baja. Los objetivos y medidas planteadas responden a una situación en permanente estado de urgencia y ello se refleja en los planes de igualdad. Todos estos planes muestran una preeminencia de acciones dirigidas a la atención y protección de las mujeres víctimas de violencia, algo necesario en virtud de la realidad que viven las mujeres en la región, y en los distintos países se han puesto en marcha múltiples iniciativas al respecto. En el ámbito de la prevención, las propuestas continúan bastante centradas en las campañas de sensibilización que, si bien son fundamentales para generar conciencia del problema, no son suficientes, y se hace necesario avanzar en la implantación de medidas en este sentido.

Los planes también dan cuenta de la necesidad de consolidar mecanismos legislativos y judiciales que permitan responder a los compromisos asumidos por los Estados, y, en los casos de los países que cuentan con leyes especiales de violencia, que aseguren su cumplimiento. Hay buenos ejemplos de ampliación de las propuestas de prevención, pero más que nada de atención a la diversidad de situaciones y contextos en que se ejerce la violencia. Muchos planes incluyen la atención a víctimas de trata y tráfico de personas, así como medidas de prevención. El Brasil, por ejemplo, presenta un eje de enfrentamiento de la trata de personas y la explotación sexual con medidas que abarcan desde la modificación normativa hasta la prevención, atención y protección de las víctimas; lo mismo ocurre en la República Dominicana. Mientras que en el plan de México se propone la tipificación del delito de trata de personas en las entidades federativas, además de contar con refugios para víctimas de otros tipos de violencia, entre otras medidas, el Paraguay propone la implementación de sistemas especiales de información y de una ley específica en esta materia. Otros países que también abordan esta problemática son Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala y Honduras.

Las medidas relacionadas con el enfrentamiento de la violencia contra las mujeres son múltiples y en este ejercicio solamente se pretende mostrar que, en gran parte, responden a las demandas de las mismas mujeres y sus organizaciones, que dan cuenta de la realidad de la violencia en todas sus expresiones. Nuevas situaciones y contextos abren nuevos desafíos, así como nuevas miradas ponen en la mira y en el foco de la discusión problemas antiguos, antes invisibilizados. El asesinato de mujeres, cuyo registro es un proceso en curso que permite dar cuenta de las dimensiones de este flagelo, es una preocupación presente en los planes, que requiere del fortalecimiento del marco legal de protección de las mujeres contra la violencia, incorporando los tipos de violencia no contemplados en la ley, como el feminicidio o femicidio. En Honduras, por ejemplo, en 2010 se planteó incorporar la tipificación del femicidio en la legislación como un delito específico, y la ley fue promulgada en 2012. En el caso de los países en los que el feminicidio ya está penalizado, se proponen medidas para establecer o perfeccionar los mecanismos de registro de dicho delito. México, que ha tipificado el feminicidio, establece en su plan propiciar la tipificación y construir registros específicos en las entidades federativas.

A las medidas orientadas a enfrentar y eliminar la violencia contra las mujeres se suman las destinadas a prevenirla. En muchos planes se incorporan también iniciativas para fortalecer las capacidades de las mujeres, de modo de incidir en su autonomía física. En Costa Rica se aborda la relación entre violencia y autonomía económica y se plantea la necesidad de avanzar en la legislación laboral para enfrentar las formas de violencia que sufren las mujeres, como el acoso y el hostigamiento sexual en el trabajo, un punto que también se aborda como condición en el plan de Panamá. Junto a las medidas de conciliación, para lograr igualdad de género en el empleo, México propone una serie de acciones que intersectan la autonomía económica con la lucha para poner fin a la violencia contra las mujeres tanto en el espacio laboral como en otros espacios públicos, como por ejemplo el transporte. Otro aspecto de la violencia que se considera en profundidad en los planes es el relacionado con la participación de las mujeres en el espacio político; el acoso y la violencia política se abordan como serios obstáculos para la autonomía de las mujeres y se deben denunciar (Bolivia (Estado Plurinacional de) y Ecuador). En el Ecuador se alude de manera especial a la población LGTBI y a la necesidad de aplicar la normativa para garantizar condiciones que aseguren que no exista la violencia laboral. Otra intersección entre violencia y autonomía económica que se constata en los planes se relaciona con las acciones de reparación a las víctimas de violencia y con la promoción de beneficios (Colombia y Honduras).

b) Salud y salud sexual y reproductiva

La autonomía física considera, además del derecho a una vida libre de violencia, la salud y la salud sexual y reproductiva. El peso de ambos componentes en los planes es muy heterogéneo: hay países, como Colombia o México, donde las medidas para hacer frente a la violencia constituyen más de un 80% de las medidas de autonomía física, y otros, como El Salvador, Guatemala o Panamá, donde la mayoría de las medidas se orientan hacia la salud y la salud sexual y reproductiva. La existencia de planes específicos contra la violencia explica en gran medida esta situación. En El Salvador, por ejemplo, se ejecuta el programa Ciudad Mujer Joven, en las sedes de Ciudad Mujer San Martín, Usulután y Santa Ana, coordinado por la Secretaría de Inclusión Social (SIS), que busca incidir en las diferentes áreas y dimensiones de la Política Nacional de las Mujeres y en su articulación con las políticas públicas en general, y que ha significado un importante aporte a la prevención de la violencia y a la atención y reparación de derechos a las víctimas de violencia de género[9]. En este programa están comprometidas e involucradas instituciones públicas de distintos sectores que brindan atención y servicios en los ámbitos de salud, salud reproductiva y sexual, inclusión económica, desarrollo productivo, justicia y protección a las víctimas de violencia contra las mujeres.

En el ámbito de la salud, las medidas de los planes pueden clasificarse en: i) medidas generales, destinadas a mejorar la calidad de las políticas de salud preventiva y la atención a las mujeres, y ii) medidas enfocadas en la salud sexual y reproductiva en particular. En la mayoría de los planes priman

[9] Véase [en línea] http://www.inclusionsocial.gob.sv/ciudad-mujer-joven/.

las medidas preventivas generales[10]. El plan del Brasil, que presenta un equilibrio entre ambos tipos de medidas, aborda ampliamente y de manera completa y detallada los distintos aspectos a considerar. Se enfoca en el fortalecimiento de la Política Nacional de Atención Integral a la Salud de la Mujer y en la incorporación de los principios de dicha política en las distintas políticas y acciones del Ministerio de Salud; en la expansión y el mejoramiento de la atención ginecológica; en la implementación de apoyo en la planificación reproductiva para mujeres y hombres, adultos y adolescentes en el contexto de la atención integral de la salud y la garantía de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres; en el enfrentamiento de la morbilidad y mortalidad materna; en la promoción y ampliación de la atención de las mujeres adultas, jóvenes y adolescentes en situación de violencia doméstica y sexual; en el fomento y la expansión del acceso a la información sobre prevención, tratamiento y control de enfermedades de transmisión sexual, VIH/SIDA y hepatitis viral; en la reducción de la mortalidad por cáncer en la población femenina; en el fortalecimiento de la participación y del control social en la implementación y seguimiento de la política nacional integral; en la promoción de la atención en salud mental de las mujeres, y en la extensión de la atención sanitaria a mujeres en situaciones especiales, ya sea por lugar de residencia, condición socioeconómica, raza, edad u otra característica.

La mortalidad materna sigue constituyendo una preocupación a nivel mundial y regional[11]. Las medidas incluidas en los planes dan cuenta de ello e incluyen las diversas variables que inciden en estas muertes evitables. La prevención de la mortalidad materna, así como el tratamiento del tema de salud en general, se aborda considerando su pertinencia étnica y territorial, y abarca la atención profesional universal del embarazo, el parto y el puerperio, la prevención y el tratamiento de infecciones de transmisión sexual (especialmente del VIH), y la atención de las complicaciones obstétricas a causa del aborto, que, por ser ilegal en muchos países, se practica de manera clandestina y en condiciones inseguras, sobre todo para las mujeres más pobres.

Ligado a este tema, las labores de sensibilización y formación del personal de salud constituyen una parte importante de los planes, junto con la difusión entre las mujeres de sus derechos en materia de salud, y especialmente de salud sexual y reproductiva. Se constata también la creciente preocupación por extender estas medidas a la población LGBTI, a las mujeres con discapacidad y a grupos vulnerables de mujeres. El Ecuador y El Salvador, entre otros países, plantean muchas medidas en este sentido, al igual que Guatemala, que orienta su accionar especialmente hacia la población indígena y plantea, como base de las medidas de salud y salud sexual y reproductiva, "adoptar medidas para revisar, adecuar y modificar la política, valores, principios, prácticas y normativa, que rigen al sector salud y los programas y proyectos, desde la filosofía de la equidad entre mujeres y hombres con pertinencia cultural" (véase Guatemala, 2009, en el anexo A2). El respeto por la diversidad cultural y el esfuerzo por crear planes que consideren como principio la pertinencia cultural de cada una de las medidas es un avance y un logro fundamental, que se expresa especialmente en el ámbito de la autonomía física y en la temática de salud.

Otras problemáticas siempre presentes son las del embarazo no planificado y el embarazo en la adolescencia, que se abordan en los planes tanto en relación con la autonomía física de las mujeres como en lo que respecta a su incidencia en la autonomía económica. En este plano, las medidas siempre parecen insuficientes y la maternidad en edades tempranas, que trunca las posibilidades de estudio y de futura inserción laboral de las mujeres, sigue impactando en especial a las mujeres más pobres. De acuerdo con datos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, las adolescentes con baja escolaridad tienen cinco o más posibilidades de ser madres que las que tienen más educación formal (CELADE, 2012). Las tasas de fecundidad adolescente de la región se sitúan entre las más altas del mundo y muestran, en un contexto de caída sostenida de la fecundidad total, una resistencia a la baja (Rodríguez Vignoli, 2014).

[10] Véase el anexo A2.

[11] El Objetivo de Desarrollo Sostenible 3 (Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todas y todos en todas las edades) es reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos para 2030.

En este ámbito, los planes incluyen medidas en varios sentidos. Algunos países abordan el problema en relación con el abandono escolar y las medidas buscan la retención de estas adolescentes en el sistema (Belice, Chile, El Salvador, Islas Vírgenes Británicas, México, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)). Varios planes incluyen medidas orientadas hacia la prevención del embarazo y la maternidad en la adolescencia a través de programas de salud sexual y reproductiva, al incentivar que se incluya o mejore la atención de las adolescentes, así como campañas de prevención del embarazo y de uso de métodos anticonceptivos (Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de)).

En el Ecuador, por ejemplo, se consideran medidas en cuanto a la atención en salud sexual y reproductiva orientada a adolescentes y se incluye el suministro de anticoncepción de emergencia y de medicina natural y ancestral, así como la promoción de "la corresponsabilidad masculina fomentando la transformación de patrones culturales" (véase Ecuador, 2014, en el anexo A2) y la inclusión de los adolescentes en los programas de educación y de salud sexual y reproductiva.

Los mínimos alcanzados en los países en materia de salud, y en especial en salud sexual y reproductiva, y reflejados en los planes no son estáticos, y si bien están sustentados en compromisos tanto internacionales como regionales, aún pueden impulsarse hacia mayores progresos y establecerse resguardos frente a las resistencias o los retrocesos. Los avances en la materia son particularmente sensibles a las coyunturas políticas, una cuestión que debería tomarse en cuenta en la elaboración de los planes. La participación de las mujeres y la mayor representatividad de situaciones y condiciones concretas y diversas son algunas de las acciones recomendables para establecer líneas de base que no puedan ser cuestionadas.

3. Autonomía económica

En materia de autonomía económica, las medidas propuestas son numerosas y diversas. Considerando las esferas planteadas en la Plataforma de Acción de Beijing, puede hacerse una primera gran distinción entre las medidas orientadas a la superación de la pobreza (la mujer y la pobreza) y aquellas relacionadas con la economía en general (la mujer y la economía). Como se apreciará a continuación, los planes abordan medidas que, insertas en estos grandes temas, hacen referencia al cuidado, la previsión social, el trabajo no remunerado, el tiempo de trabajo total y la interrelación de todos estos asuntos con la desigualdad de género. Además, los niveles de intervención de las medidas son múltiples e incluyen desde acciones de sensibilización, campañas de promoción, temas de financiamiento y acceso a recursos desde el Estado hasta cambios en el marco normativo.

a) La superación de la pobreza

Si bien la superación de la pobreza de las mujeres no se incluye como tema específico en la mayoría de los planes, muchos sí abarcan medidas orientadas en este sentido en los distintos niveles de intervención, en especial vinculadas a la promoción y el acceso al trabajo remunerado. La reducción de la pobreza en la región, sumada a la mayor presencia de las mujeres en el mercado laboral en las últimas décadas, quizás sea una de las razones por las que esta problemática haya perdido centralidad en los últimos planes, aunque está presente en varios otros ámbitos.

Uno de los desafíos abordados es la ampliación de las oportunidades laborales de las mujeres, la promoción y el mejoramiento de las oportunidades productivas de las mujeres en situación de pobreza y el fortalecimiento de su capacidad emprendedora (Belice, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)), así como la preocupación por grupos específicos de mujeres en situación de pobreza, como las adultas mayores (Belice), la población LGBTI (Ecuador), las mujeres jóvenes y con discapacidad, las mujeres afrodescendientes, indígenas, rurales y jefas de hogares en situación de pobreza y pobreza extrema (Panamá).

Varios planes abordan las condiciones de vida de las mujeres pobres, y en especial de aquellas que son las principales proveedoras de hogares pobres, y plantean medidas destinadas a brindar soluciones de vivienda (Ecuador y México), de titularidad de tierras y de acceso a crédito (Belice y Ecuador), especialmente en el caso de las mujeres indígenas y rurales.

En países como México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de), que en sus planes cuentan con estrategias destinadas a enfrentar las necesidades alimentarias de las mujeres pobres, se abordan otras medidas destinadas a situaciones urgentes. En México, por ejemplo, se propone incorporar a las principales proveedoras de hogares con carencia alimentaria a un sistema de protección social y capacitarlas para el autocuidado.

b) La mujer y la economía

Todos los planes incluyen medidas relacionadas con la promoción de la independencia y los derechos económicos de las mujeres, el acceso al empleo y a condiciones de trabajo apropiadas, y el control de los recursos en condiciones de igualdad. También consideran la disponibilidad de servicios comerciales y de capacitación, así como el acceso a los mercados y a la tecnología. Por último, abordan, en distinto grado, la armonización de las responsabilidades de mujeres y hombres en lo que respecta al trabajo doméstico y de cuidado.

Las medidas, muy heterogéneas en cuanto a su incidencia, se refieren, en general, a cuatro grandes temas relacionados con el acceso de las mujeres a: i) un empleo digno, ii) recursos de distinto tipo vinculados con la autonomía económica, como recursos financieros, crediticios, naturales, patrimoniales (vivienda, tierra, capital); iii) capacitación y tecnología, y iv) tiempo. Los distintos planes no trabajan estos componentes de igual manera: algunos abordan todas estas áreas, o una parte de ellas, bajo un solo gran eje, otros ordenan las medidas bajo estos grandes temas y otros contemplan ejes diferenciados para los distintos componentes. Ese aspecto de los planes, si bien a primera vista muestra diferencias, en especial en el detalle de las medidas en el caso de aquellos con ejes diferenciados, en la práctica es bastante similar desde el punto de vista de la profundidad de incidencia. La mayoría busca fortalecer y promover el ejercicio de derechos, sensibilizando y entregando recursos de distinto tipo tanto a las mujeres como a la sociedad en general y a los agentes del Estado. Además, se promueven cambios a través de modificaciones del marco normativo y legal y en algunos casos, muy pocos, mediante propuestas de acción positiva.

En relación con el acceso de las mujeres a un empleo de calidad, las medidas de cambio más estructural aluden mucho a las condiciones de trabajo y a la eliminación de las desigualdades e inequidades de género en el mercado laboral (como las brechas salariales o la violencia en forma de acoso laboral o sexual). Es en este ámbito donde se encuentran la mayoría de las medidas de corte normativo y legal, y la mayoría de los planes propone nuevas leyes o modificaciones de las existentes (Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, México, Perú, Panamá, Paraguay, Trinidad y Tabago y Uruguay) en relación con el acceso al trabajo y las contrataciones, las remuneraciones y otras prestaciones, y las condiciones de seguridad en que las mujeres llevan a cabo su trabajo.

También se hace referencia a la responsabilidad del cuidado de los hijos e hijas. Por ejemplo, Costa Rica propone la eliminación del costo de la maternidad como un factor que favorece las brechas de ingreso entre hombres y mujeres, mediante la redistribución del financiamiento de la maternidad en las cuotas patronales a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), de tal manera que ese costo deje de ser asumido individualmente por cada empleador o empleadora. Además, se plantea revisar, aprobar y aplicar la legislación laboral frente a situaciones discriminatorias, como el despido por embarazo o lactancia, y formas de violencia como el hostigamiento sexual y el acoso laboral.

Un punto especialmente importante es el de la igualdad salarial y los distintos países adoptan diferentes medidas para enfrentar el tema:

Cuadro III.2
La igualdad salarial expresada en los planes de igualdad de género

País	Medidas propuestas en el plan respectivo
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Fomentar la calidad en el empleo y la igualdad salarial entre hombres y mujeres, además de proteger los derechos laborales de las mujeres (eje económico, productivo y laboral)
Brasil	Articular la aprobación del proyecto de ley núm. 6.653 / 2009 sobre la igualdad de género en el lugar de trabajo (igualdad en el mundo del trabajo y autonomía económica)
Chile	Reducción de al menos un 50% de la actual brecha salarial entre hombres y mujeres (eje igual acceso a las oportunidades)
Ecuador	Fortalecer y mejorar los mecanismos de control y regulación para garantizar sueldos y salarios justos para todas las mujeres trabajadoras, así como la aplicación de todos los beneficios laborales en relación de dependencia, para conseguir el cierre de brechas entre hombres y mujeres. (eje producción y empleo)
El Salvador	Reformar la normativa para garantizar el principio de igualdad y no discriminación, tanto en el acceso a puestos de trabajo en todos los niveles profesionales y la contratación correspondiente, como en lo concerniente a la remuneración y demás prestaciones (área autonomía económica) Aplicar dentro de la función de inspección y contraloría pública el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación en el ámbito laboral en las instituciones públicas y privadas (área de autonomía económica)
Guatemala	Adoptar medidas para crear y aplicar mecanismos de vigilancia que garanticen el respeto a los derechos laborales de las mujeres trabajadoras mayas, garífunas, xinkas y mestizas, tomando en cuenta las circunstancias específicas, en cuanto a la igualdad entre hombres y mujeres y de su remuneración (eje de equidad laboral)
Honduras	Incluye una medida para que el Estado establezca o fortalezca los mecanismos legales e institucionales para garantizar el cumplimiento del Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951 (núm. 100) y el Convenio sobre la Discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (política 1, eje 5, promoción, protección y garantía de los derechos económicos, trabajo, empleo, acceso, uso y control de los recursos) Promover la reforma del Código del Trabajo con un enfoque de género para garantizar los derechos laborales de las mujeres (política 2, eje 5, promoción, protección y garantía de los derechos económicos, trabajo, empleo, acceso, uso y control de los recursos)
Jamaica	Eliminar la disparidad de género en los salarios y las leyes laborales; identificar a través de un proceso de consulta las disposiciones de la legislación que requieren modificación (eje trabajo y empoderamiento económico)
México	Fomentar la igualdad salarial y la promoción de cuadros femeninos en el sector público e impulsar la creación de una instancia en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) para incentivar el cumplimiento del Convenio núm. 100 de OIT (objetivo transversal 3: promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad)
Panamá	Promover el cumplimiento de los Convenios núm. 100 y 111 de la OIT por parte del Estado y revisar las normas jurídicas e institucionales para que las mujeres organizadas puedan exigir el cumplimiento de los derechos laborales, particularmente el derecho a igual remuneración por igual trabajo (lineamiento estratégico 1: cumplir con los derechos laborales de las mujeres sin discriminación alguna, asegurando su incorporación al trabajo remunerado en igualdad de condiciones y oportunidades en todos los sectores de la producción)
Paraguay	Promulgar y/o hacer cumplir leyes que garanticen los derechos de la mujer y el hombre a una remuneración igual por el mismo trabajo o por un trabajo de igual valor (eje acceso a los recursos económicos y al trabajo)
Perú	Garantizar los derechos económicos de las mujeres en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades con los hombres
República Dominicana	Desarrollar campañas públicas a favor de una remuneración del trabajo sin discriminación de género; promover en los sectores empresariales el cumplimiento de los principios VII y X del Código Laboral que establecen la no discriminación de género en el trabajo, y del artículo 194, que establece igual paga por igual trabajo independientemente del sexo de la persona
Trinidad y Tabago	Evaluación de las leyes laborales existentes para asegurar que promueven la igualdad de género y eliminar las barreras a la participación equitativa de hombres y mujeres, tomando en consideración la armonización de las leyes del trabajo de la Comunidad del Caribe (CARICOM) Creación y revisión en caso necesario de la legislación que obliga a la equidad de género en la contratación, la promoción, los salarios, los despidos y demás condiciones de trabajo (eje trabajo empleo)
Uruguay	Aprobación e implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo en cuyo marco se realizan campañas de información y sensibilización sobre la normativa laboral, los convenios de la OIT sobre la igualdad y el mencionado Plan (líneas estratégicas de igualdad en la producción)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de planes y políticas nacionales de igualdad de género.

Otras iniciativas postulan acciones de otro tipo para generar cambios. Por ejemplo, Honduras plantea crear sistemas de incentivos para las empresas que cumplen con la normativa y Colombia promueve desarrollar el Programa de Certificación de Sistemas de Gestión en Igualdad de Género (SGIG) para introducir cambios organizacionales en empresas privadas y públicas, que cierren las brechas de género y transformen la cultura de la economía y de la sociedad a través del Sello de Equidad de Género.

Además de promover condiciones laborales decentes para las mujeres, los planes también se refieren al desarrollo de competencias que aumenten y mejoren su empleabilidad. Todos contemplan medidas en este sentido y en general incluyen iniciativas de alfabetización, en el caso de las mujeres pobres, y de formación de capacidades de emprendimiento a distintos niveles. En el caso de Chile, esta estrategia ha sido implementada por el Servicio Nacional de la Mujer a través de los municipios y en conjunto con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), lo que permitió mejorar las capacidades y competencias de las mujeres y ampliar su participación en el mercado laboral.

Algunos planes cuentan con medidas especiales de nivelación y capacitación dirigidas a las adolescentes que son madres para facilitar su inserción laboral (Costa Rica). En otros, como los del Brasil y el Uruguay, pueden encontrarse iniciativas para la capacitación profesional de mujeres y su inserción en ocupaciones que no refuercen la división sexual del trabajo.

Otro tema importante en los planes es el relacionado con el acceso a recursos de distinto tipo vinculados con la autonomía económica, ya sean financieros, crediticios, naturales o patrimoniales, como vivienda, tierra y capital.

Muchas de las medidas en este sentido están dirigidas a mujeres jefas de hogar, mujeres rurales o indígenas, y mujeres emprendedoras o empresarias. El rango es amplio y también lo son las medidas propuestas, que en algunos planes pueden sumar varias decenas. Estas van desde asegurar derechos básicos, como contar con un documento de identificación, hasta disponer de programas de financiamiento, crédito y apoyo al emprendimiento (técnico, financiero o de otro tipo). Un punto importante en muchos planes es el acceso a la vivienda y, en el caso de las mujeres rurales e indígenas, a la propiedad de la tierra (Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Trinidad y Tabago y Uruguay). Honduras y Panamá, por ejemplo, plantean impulsar medidas de acción positiva en el acceso al crédito, la tierra, el agua, la capacitación y la tecnología para las mujeres campesinas. El Uruguay, por su parte, apunta a la doble titularidad para la tenencia o el usufructo de la tierra y la vivienda para cónyuges de parejas estables, con o sin formalización legal, independientemente de su orientación sexual (excepto en el caso de mujeres en situación de violencia doméstica).

c) Acceso a tiempo para la autonomía

El reconocimiento de la importancia de la disponibilidad de tiempo por parte de las mujeres como una condición para su autonomía económica es transversal a todos los planes y se aborda, al igual que los otros temas, con distintos niveles de incidencia. Así, medidas de sensibilización para promover el cambio cultural hacia la corresponsabilidad del cuidado a través de campañas y educación conviven con medidas más coyunturales orientadas al desarrollo de servicios e infraestructura destinados al cuidado, en especial de la infancia, cuestión que favorece en lo inmediato a las mujeres. La normativa sobre este tema establecida en los planes es escasa y se refiere sobre todo a las leyes de permisos parentales, tanto en la extensión de la cantidad de tiempo para la madre como del padre (Brasil y Uruguay).

La corresponsabilidad y la mejor distribución de las obligaciones domésticas y de cuidado entre hombres y mujeres son dos cuestiones que se ubican en el centro de los planes y, en este marco, muchos países asumen la medición del tiempo total de trabajo de mujeres y hombres (dato fundamental para explicar la situación de desventaja de las primeras) mediante la elaboración de la cuenta satélite de trabajo no remunerado en el marco de las encuestas de uso del tiempo (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Panamá).

Un aspecto relacionado, y que se aborda ampliamente, se vincula con la precariedad económica del trabajo doméstico no remunerado y las posibles respuestas por parte del Estado. Las propuestas incluidas en los planes apuntan a otorgar, ampliar y mejorar (dependiendo del país) la cobertura de protección social de las mujeres que realizan trabajo doméstico y de cuidado no remunerado (Brasil, Ecuador, El Salvador, Honduras, Perú, Panamá y Paraguay). A modo de ejemplo, a continuación se detallan las medidas incluidas en algunos planes:

i) El Estado Plurinacional de Bolivia establece, en el marco del eje "Económico, productivo y laboral", el compromiso de "fortalecer y desarrollar servicios de atención y cuidado de niños/as, ancianos/as, personas con discapacidades, emprendidas desde las iniciativas comunitarias y estatales que garanticen el acceso de las mujeres a fuentes laborales" (Salazar y otros, 2012).

ii) En Colombia, en el eje denominado "autonomía económica", se establecen compromisos con respecto al tema del cuidado, primero por la vía de garantizar el acceso de los hijos de las madres comunitarias a los centros de desarrollo infantil para favorecer el ingreso de estas madres al programa Hogares Comunitarios de Bienestar, y después mediante el favorecimiento de la autonomía económica y el reconocimiento del trabajo de cuidado que desempeñan las madres comunitarias a través del pago de un salario mínimo y de la atención de sus hijos e hijas mediante distintas modalidades.

iii) El Salvador plantea en su plan la importancia de desarrollar una política pública integral de cuidados. Recientemente se ha constituido una Comisión de Seguimiento para la Construcción de una Política Nacional de Cuidados en El Salvador, que está integrada por varias instituciones, entre las que se cuenta el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU). Según El Salvador (2015), "las distintas instituciones rectoras de las políticas relativas a cada población objetivo deberán tener un rol en la definición y ejecución de esa política y en su articulación"[12]. Además, recomienda que el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA), el Consejo Nacional de Atención Integral a los Programas de los Adultos Mayores, el Consejo Nacional de Atención Integral para las Personas con Discapacidad (CONAIPD) y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) formen parte de la instancia de coordinación de la política de cuidados.

iv) El plan del Uruguay establece, en la Línea Estratégica de Igualdad núm. 10, el "desarrollo de medidas que contribuyan a una distribución equitativa de las responsabilidades familiares"[13]. Entre las medidas enunciadas se encuentra el compromiso de aumentar y mejorar los servicios estatales de cuidado (niños y niñas, personas enfermas, personas con discapacidad y personas mayores) y fomentar cambios en la legislación para que mujeres y hombres puedan disfrutar de licencia para el cuidado de los hijos y las hijas de manera igualitaria. Actualmente estas medidas se encuentran integradas al Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), creado en 2015 mediante la Ley núm. 19.353.

v) El Plan de Chile tiene todo un eje estratégico dedicado a proponer metas para alcanzar la corresponsabilidad familiar, entre las que se cuentan la creación de un sistema que "apoye el cuidado a personas dependientes (adultos mayores y discapacitados severos) que permita a mujeres y hombres participar y desarrollar sus proyectos personales, laborales y familiares en condiciones de igualdad". Asimismo, establece como objetivo "promover el derecho al cuidado, así como la obligación de cuidarse y cuidar, especialmente respecto del cuidado infantil y de los adultos mayores" (véase Chile, 2011, en el anexo A2).

[12] La Comisión de Seguimiento para la Construcción de una Política Nacional de Cuidados está conformada por el Consejo Nacional de Atención Integral a la Persona con Discapacidad (CONAIPD), el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), el Instituto Salvadoreño para la Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA), el Ministerio de Educación, la Unidad para la Equidad entre los Géneros del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Salud, la Dirección de Adultos Mayores de la Secretaría de Inclusión Social (SIS) y la Dirección de Programas Estratégicos y la Unidad de Derechos Humanos y Género de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia (STPP).

[13] Véase [en línea] https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/184-2007/2.

vi) En el Ecuador, el plan de igualdad define en su primer eje una política que apunta a "disminuir la carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados que realizan las mujeres, efectivizando la corresponsabilidad entre el sector público y privado, la sociedad, la familia y la comunidad" (véase Ecuador, 2014, en el anexo A2). El Ecuador está construyendo una política integral e intersectorial que abarca componentes de cuidado y que se denomina Estrategia Nacional Intersectorial de Primera Infancia. Sin embargo, en el diseño e implementación de esta Estrategia no se menciona la participación del Consejo Nacional para la Igualdad de Género. Se ejecuta sobre la base del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 y está liderada por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), en coordinación con el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Ministerio de Educación (MINEDUC) y el Ministerio del Deporte (MINDEP). Además, la Estrategia trabaja en conjunto con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el Ministerio Coordinador del Conocimiento y Talento Humano (MCCTH), la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), los gobiernos autónomos descentralizados, las organizaciones de la sociedad civil, empresas, familias y comunidades.

En varios planes, la preocupación por las mujeres que realizan trabajo doméstico remunerado se expresa en medidas que abordan especialmente la precariedad de este trabajo en la mayoría de los países de la región, con legislación insuficiente y con derechos laborales especiales, siempre más precarios que los del resto de los trabajadores (Brasil, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú).

4. Interrelación de las autonomías

Como se ha señalado, los objetivos planteados en los planes sobrepasan los ámbitos considerados en las autonomías física, en la toma de decisiones y económica abordadas por el Observatorio de Igualdad de Género. Varias de las temáticas, que se consideran en la Plataforma de Acción de Beijing, y que se encuentran bien detalladas en los planes, se pueden analizar desde una mirada de autonomías interrelacionadas. Tal es el caso de los objetivos de educación y capacitación de las mujeres, que se pueden analizar desde la perspectiva de la autonomía económica, de toma de decisiones o física, en el entendido de que la educación de las mujeres repercute en su autonomía de manera integral.

Otra temática relevante es la del medio ambiente, su protección y uso sostenible, considerando la perspectiva de género, que involucra tanto el impacto diferenciado de las consecuencias negativas de las intervenciones asociadas al mal manejo como el papel activo de sostenibilidad que deben tener las mujeres.

a) Educación y capacitación de la mujer

La preocupación por mejorar la educación de la población en general, y de las mujeres en particular, abarca desde la erradicación del analfabetismo hasta una mayor incorporación de mujeres en las carreras científicas, pasando por modificaciones en el plan de estudios para que sume el enfoque de género.

De acuerdo con los datos provistos por los países de América Latina y el Caribe para la elaboración del informe regional y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, muchos cuentan con programas especiales de alfabetización[14]. En los planes de igualdad, esta preocupación se expresa en las medidas propuestas y muestra el peso que el problema aún tiene en muchos de los países de la región, con la consecuente dificultad para que las mujeres en esta situación puedan acceder a un empleo remunerado. En este marco, los países adoptan diversas medidas:

[14] Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, las Islas Turcas y Caicos, Panamá, la República Dominicana (que además establece en su Constitución, aprobada en 2010, la obligación del Estado de erradicar el analfabetismo), y Suriname.

i) El Estado Plurinacional de Bolivia plantea garantizar el acceso prioritario de las mujeres mayores de 15 años a los programas de alfabetización.

ii) El Salvador propone acciones afirmativas para fortalecer la participación de las mujeres en los programas de alfabetización y mantener a las niñas en el sistema educativo.

iii) Guatemala busca garantizar la eliminación del analfabetismo en las niñas, adolescentes, jóvenes y adultas mayas, garífunas, xinkas y mestizas, a través de la promoción de distintos programas y de iniciativas como el establecimiento de sistemas de planificación y el seguimiento y la evaluación participativa de los monitores responsables de los programas.

iv) Honduras apunta a erradicar el analfabetismo de las mujeres considerando las distintas realidades y necesidades e incorporando un enfoque de género e intercultural a los contenidos del material didáctico.

v) Panamá incluye entre sus medidas acciones de posalfabetización.

vi) El Ecuador se propone desarrollar y fortalecer programas de alfabetización para adultas mayores, con énfasis en territorio y etnia y con pertinencia cultural.

vii) México plantea una cruzada nacional dirigida especialmente a niñas, adolescentes, jornaleras agrícolas y migrantes.

viii) El Perú plantea la alfabetización de mujeres en áreas rurales.

Otra preocupación expresada por los países respecto de la educación es la permanencia de las estudiantes en el sistema educativo. El abandono escolar de las niñas, vinculado especialmente a las tareas de cuidado y a la maternidad temprana, constituye un obstáculo importante para el ejercicio del derecho a la educación de un gran número de niñas en la región, y en varios planes hay medidas en este sentido (Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)). Algunas medidas apuntan a la generación de políticas de acción positiva, como El Salvador, que plantea acciones afirmativas, orientadas tanto a la retención de las niñas y adolescentes en el sistema educativo del nivel básico-medio como al retorno al sistema educativo, especialmente de las jóvenes y adolescentes que desertaron a causa de la maternidad. En este mismo sentido, Honduras propone establecer becas y estímulos para niñas y adolescentes en situación de pobreza a fin de asegurar su acceso y permanencia en el sistema educativo, y México también promueve el otorgamiento de becas para retener a las estudiantes de educación media y superior ampliando este beneficio a todo el ciclo escolar de las niñas indígenas. Panamá busca efectivizar las normas contra toda forma de explotación de mano de obra infantil, como uno de los factores en la deserción escolar y la violación a los derechos a la educación de la población infantil y adolescente.

Muchas medidas propuestas hablan de la necesidad de contar con profesionales de la pedagogía capacitados y sensibles tanto respecto de las cuestiones de género como de la diversidad cultural en general, así como de la diversidad sexual y de género, y la inclusión de la perspectiva de género en las políticas de educación en particular. Se aborda la preocupación por la violencia de género en las escuelas y las medidas asociadas se enfocan, entre otras cosas, al cambio cultural, a la protección y a la capacitación de docentes en la materia.

El vínculo entre educación, empleo de calidad y género se aborda en varios planes (Belice, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Trinidad y Tabago) y se trata particularmente en referencia a la inclusión de las mujeres en áreas del conocimiento científico y tecnológico. Algunos planes proponen acciones afirmativas:

i) El Brasil contempla incluir acciones afirmativas y de asistencia estudiantil para el acceso y la permanencia de las mujeres en áreas de formación profesional y tecnológica por las que tradicionalmente no han optado.

ii) El Ecuador plantea incorporar mecanismos de acción afirmativa en los procesos de innovación científica, académica y tecnológica del país para aprovechar los talentos de las mujeres y las personas LGBTI en el marco de promover y facilitar la profesionalización de las mujeres y las personas LGBTI en todas las ramas orientadas al cambio de la matriz productiva, con énfasis en las ramas no tradicionales.

iii) Honduras también busca establecer medidas de acción afirmativa y promoción de becas que garanticen la formación técnica, tecnológica y científica de las mujeres, en igualdad de condiciones y oportunidades (lo mismo ocurre en la República Dominicana).

iv) México promueve acciones afirmativas en becas de licenciatura y posgrados para la integración de mujeres en carreras científicas y técnicas, y aspira a desarrollar acciones afirmativas para incrementar la inclusión de las mujeres en el Sistema Nacional de Investigadores.

En materia de educación, finalmente hay algunas alusiones a leyes relevantes. El plan del Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, alude a la necesidad de transversalizar la perspectiva de género en el proyecto de ley Elizardo Pérez y Avelino Siñani y en su respectiva reglamentación normativa y operativa. Esta ley, vigente desde 2010, propone construir una sociedad despatriarcalizada, cimentada en la equidad de género, la no diferencia de roles, la no violencia y la vigencia plena de los derechos humanos. En el Uruguay también se menciona como una de las acciones del plan, aportar a la elaboración de la Ley de Educación garantizando la incorporación de la perspectiva de género en ella.

b) Medio ambiente

La preocupación por el medio ambiente, presente en la Plataforma de Acción de Beijing, se encuentra plasmada en los planes de 15 países, con abordajes desde distintas perspectivas y énfasis. Entre ellos, diez lo incluyen como un eje del plan: Brasil (Desarrollo sustentable con igualdad económica y social), Ecuador (Ambiente), El Salvador (Medio ambiente y gestión integral de riesgos), Guatemala (Recursos naturales, tierra y vivienda), Honduras (Género, acceso, uso sostenible y control de la biodiversidad, los recursos naturales y gestión del riesgo), Panamá (Ambiente), Paraguay (Un ambiente sano y sustentable), Perú (Valorar el aporte de las mujeres en el manejo sostenible de los recursos naturales), Trinidad y Tabago (*Agriculture and Natural Resource Development*) y Venezuela (República Bolivariana de) (Velar por la preservación de la Pachamama en todas las esferas donde se desenvuelven las mujeres y los hombres). Otros planes, como los de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia, incluyen objetivos y medidas relacionados con la preocupación medioambiental y el uso de recursos naturales en el marco del eje de autonomía económica. Por último, la República Dominicana y el Uruguay incluyen medidas vinculadas en el marco del acceso a servicios de calidad, México se enfoca en el marco de la generación de entornos seguros para las mujeres y Trinidad y Tabago en agricultura y desarrollo de recursos naturales.

La mayoría de las medidas se refieren a la incorporación del enfoque de género en políticas y programas relacionados con el manejo y el uso sostenible de los recursos naturales y la garantía del acceso, manejo, uso y control de los recursos naturales por parte de las mujeres, en especial en los espacios productivos familiares. Las medidas abordan la igualdad sustantiva tanto en el uso de dichos recursos y su impacto en la calidad de vida, como en las acciones de mitigación de las consecuencias del cambio climático en la población en general y en las mujeres en particular (Brasil, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay). Estas medidas están focalizadas en especial en las mujeres habitantes de zonas rurales, y en países como el Brasil, Guatemala y Honduras hay un énfasis en las mujeres indígenas y afrodescendientes.

Muy vinculado con lo anterior, un segundo grupo de estrategias se concentra en el fomento de la participación de las mujeres en los distintos espacios de decisión relacionados con la gestión de políticas, programas y acciones de uso y manejo de recursos naturales. Se busca fortalecer y promover la incidencia de las mujeres en dichos espacios y su empoderamiento en materia de autonomía en la toma de decisiones relativas al medio ambiente y las condiciones de vida (Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Ecuador,

El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana), en la implementación de las convenciones ambientales de biodiversidad (Paraguay), en programas de mejoramiento de la infraestructura social (Brasil), en programas de agua y saneamiento (Bolivia (Estado Plurinacional de)) y otros. También se fomenta la participación de organizaciones de mujeres, así como la asociación para mejorar sus oportunidades productivas.

La capacitación en el uso sostenible de los recursos naturales se aborda en los planes de varios países, junto con las campañas de información y sensibilización en este sentido. También hay medidas orientadas a la necesidad de fomentar estudios e investigaciones ambientales con enfoque de género.

La promoción del trabajo de las mujeres y de iniciativas de emprendimiento en actividades productivas relacionadas, ya sea en el uso de recursos naturales o en procesos de reciclaje, forma parte de las medidas del Ecuador, Honduras, México y Panamá.

En materia normativa, las propuestas se enfocan en la revisión y armonización de normas (El Salvador y República Dominicana) o en hacer efectivo el cumplimiento de normas existentes (Ecuador), para garantizar la no discriminación de las mujeres.

D. Asignación de responsabilidades, intersectorialidad y transversalidad

Los planes, en tanto instrumento para poner en práctica medidas para alcanzar la igualdad de género desde la administración pública, constituyen un mapa de ruta para el Estado en su conjunto. Si bien el mecanismo para el adelanto de las mujeres es la entidad responsable de los planes, la diversidad de medidas y acciones, que abarcan todos los ámbitos de acción del Estado, implica la participación activa de los distintos sectores, algo que, como se ha visto, presenta diversas dificultades.

Incluir objetivos de género puntuales en los distintos sectores del Estado es un avance importante, aunque insuficiente, y la meta de la transversalización de género sigue vigente como desafío, lo que supone que la administración del Estado incorpore la dimensión de género en todo su accionar.

Por otra parte, también sucede que algunas acciones incluidas en los planes que son responsabilidad de determinados ministerios son de poca envergadura. Pese a estas limitaciones, es importante destacar que con esto se ha puesto el tema de la discriminación en la agenda pública. El análisis que se hizo en este apartado, que implica conocer el número de acciones de responsabilidad de cada ministerio en cada uno de los planes y el porcentaje de estas acciones sobre el total, muestra, en primer lugar, la ausencia de este dato en varios planes, es decir, no hay asignación de responsables en cada ministerio o en instituciones dependientes para la implementación de las medidas propuestas. Es posible que en el curso de la implementación existan coordinaciones que permitan acordar la participación de los sectores que, por las características de las medidas, estarían involucrados, pero esto no se puede determinar a partir de lo que se expone en los planes.

En 11 de los planes analizados se ofrecen más detalles sobre la asignación de responsabilidades por sector, que, además de recaer en los mecanismos para el adelanto de las mujeres, recaen principalmente en los sectores de educación, trabajo y salud, en concordancia con las principales temáticas de los planes. Aun así, como la responsabilidad de coordinación es de los mecanismos y en virtud de la magnitud de los planes se expresa en muchos casos en una gran cantidad de ejes y medidas, la situación es compleja. La encargada de llevar a cabo e impulsar estas acciones es una entidad que, por lo general, cuenta con recursos restringidos.

Si bien muchos de los planes incluyen una asignación de responsabilidades que compromete a distintos sectores, en la medida en que estos son un instrumento de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, el peso de su implementación recae sobre dichos mecanismos. Esta realidad puede ser un freno a la oportunidad de aprovechar la puesta en marcha de los planes para avanzar tanto en políticas hacia la igualdad, como en la instalación de los temas de género en el Estado. En definitiva,

se trata de que los objetivos planteados en los planes de igualdad de género constituyan una hoja de ruta del Estado en su conjunto y no solamente de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, y de que los objetivos, medidas y acciones comprometidos se asuman como parte integral de la labor de los sectores correspondientes, lo que implica que las distintas entidades que por la naturaleza misma de las acciones están involucradas sean responsables de estas desde su gestación y en todo el proceso de implementación y seguimiento.

Al momento de emprender la elaboración de nuevos planes de igualdad, los mecanismos para el adelanto de las mujeres deberían analizar y evaluar esta combinación de asignaciones de responsabilidades, junto con su propio peso real, político y presupuestario. En general, es posible afirmar que la labor asumida por los mecanismos ha sido enorme y probablemente haya superado sus capacidades. También es posible que en algunos países la tarea haya sido abordada de manera compartida con otros sectores y que se haya asignado al mecanismo un papel de menor responsabilidad. Incluso en estos casos, no obstante, es importante que la pregunta acerca del objetivo de los planes se exprese de manera clara: tal como ha sido llevado adelante el proceso en cada país, ¿el plan es el mapa de ruta del Estado para avanzar hacia la igualdad de género o, a pesar de los esfuerzos desplegados, en la práctica se constituye en un mapa de ruta para los mecanismos para el adelanto de las mujeres del cual los distintos sectores del Estado que a pesar de tener un rol clave en el logro de los contenidos de las medidas planteadas no se sienten parte activa?

Recuadro III.1
Las políticas para la igualdad de género sin planes de igualdad: la experiencia de Cuba

Con posterioridad a la realización de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, la Federación de Mujeres Cubanas (FMC) convocó el Seminario Nacional "Las Cubanas de Beijing al 2000" del cual emanó un conjunto de recomendaciones que finalmente dio sustento al Plan de Acción Nacional de Seguimiento a la Conferencia de Beijing (PAN). En este Plan, aprobado por acuerdo del Consejo de Estado de la República de Cuba el 7 de julio de 1997, se reconoce como responsabilidad del Estado cubano el cumplimiento de las resoluciones de la Conferencia para lograr el avance de la mujer. Además de otras organizaciones, la FMC tuvo una destacada participación en su elaboración.

El PAN, concebido como eje de la acción para el adelanto de las mujeres, recoge 90 medidas vinculadas a los distintos Organismos de la Administración del Estado y demás entidades, en 7 áreas: mujer y economía, mujer y medios de comunicación, mujer y trabajo comunitario, mujer y legislación, investigaciones y estadísticas, derechos reproductivos y sexuales, y acceso a cargos de dirección. La acción emprendida por Cuba a partir de este Plan expresa el compromiso del Estado cubano en su conjunto, lo que en la práctica se manifiesta en que la responsabilidad de su ejecución recae en cada uno de los Organismos de la Administración del Estado. La FMC juega un papel central en la asesoría, fiscalización, impulso y evaluación de la puesta en marcha del plan. Se registran algunos resultados favorables por ejemplo en la presencia de mujeres en el Parlamento que, sin contar con ley de cuotas, tiene una de las cifras más altas de la región (un 48,9% frente a un promedio regional del 28,4%). En materia de cuidado, destaca la política de Círculos Infantiles (Sáez, 2015), que asegura tanto una formación temprana no sexista como una corresponsabilidad en el cuidado y favorece la participación de las mujeres en las distintas esferas del ámbito público.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

La experiencia muestra que asegurar la participación comprometida de los distintos sectores en la puesta en marcha de los planes para cumplir con los objetivos de igualdad de género es un reto aún no superado, y los países lo saben. Hay algunos ejemplos de estrategias para facilitar este proceso, que incluyen, entre otras iniciativas, mesas y comisiones interministeriales para hacer un seguimiento del plan. Colombia, por ejemplo, establece en su plan la necesidad de desarrollar una gestión intersectorial, para lo cual se contará con un mecanismo de intersectorialidad coordinado por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Los ejes planteados por Colombia son seis, cada uno con un objetivo y acciones indicativas con asignación de entidades responsables y de los recursos técnicos, financieros y humanos que se requieren para su cumplimiento. El seguimiento de los indicadores permite establecer los avances registrados, pero es interesante verificar que en los informes se indica

que, si bien se constata una capacidad de respuesta por parte de las entidades, "estas solo levantan la información requerida cuando esta se les es solicitada. Es decir que existe una debilidad en el seguimiento y la evaluación nominal y autónoma por cada una de las entidades" (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2015). Esto significa que, aun con instrumentos de seguimiento y la obligación establecida por ley sobre la responsabilidad respecto de los objetivos del plan, a los distintos sectores les cuesta asumir el compromiso de cumplir con estos objetivos sin la mediación del mecanismo de género.

En el Brasil, el esfuerzo desplegado desde la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres para implementar el Plan Nacional de Políticas para las Mujeres se abordó desde la transversalidad en una perspectiva horizontal entre los ministerios y vertical en los distintos niveles del Estado (estadual y municipal). Con este fin, se creó un Comité de Articulación y Seguimiento del mencionado plan, en el cual se incluían todos los ministerios con acciones comprometidas en su funcionamiento. Si bien gran parte del trabajo de coordinación, organización, supervisión y evaluación descansaba sobre la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres, existía un Comité de Articulación y Seguimiento del Plan Nacional de Políticas para las Mujeres.

La intersectorialidad, objetivo implícito en los planes que en general incluyen objetivos que requieren la participación activa de sectores diversos, no es fácil de lograr y muchas veces impone a los mecanismos de género un esfuerzo de convocatoria y coordinación con otras instituciones, que no siempre están en condiciones de hacer. Además de las limitaciones de los mecanismos, que pueden afectar la implementación de los planes, es necesario mirar más de cerca la dinámica entre la entidad responsable de la coordinación y los diversos sectores comprometidos. La relación entre los distintos ministerios y los mecanismos no es una sola, ya que se debe considerar, como primer punto, que los sectores tienen características diversas, de compromiso, experiencia y disposición, diferenciadas hacia la inclusión de la igualdad de género como parte de su misión y trabajo. En segundo término, no son entidades monolíticas sino que pueden presentar muchos matices, lo que afecta la gestión. En tercer lugar, no debe negarse la persistencia de sectores más refractarios a la agenda de igualdad de género, aunque este no necesariamente es el problema principal en este contexto. Así, en la elaboración de los planes, la inclusión de los distintos objetivos, acciones y medidas que implican la participación de determinados ministerios debe contemplar el modo de comprometer desde el más alto nivel de jerarquía hasta los funcionarios responsables de llevar a cabo las medidas. Es decir que, si bien es necesario continuar con las medidas de sensibilización a todo nivel de modo de derribar resistencias y construir alianzas, no se debe olvidar el aspecto más político y de compromiso a nivel ministerial, lo que es un desafío, más que de los mecanismos, de los propios ministerios y entidades involucradas. Muchos de los planes revisados están construidos en torno a una gran cantidad de medidas y acciones que suponen la acción comprometida de los distintos sectores, y cuyo éxito depende, en gran parte, de que los objetivos de los planes se fundan con los objetivos y metas propias de dichos sectores.

E. Evaluación

En este apartado se ofrece una mirada sobre la indicación de la evaluación como herramienta de seguimiento y monitoreo en los planes. Desde esta perspectiva, en menos de la mitad de los planes se indica algún procedimiento de seguimiento y monitoreo. Entre los países que sí tienen estas disposiciones se cuentan el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, el Perú y la República Dominicana. En el caso del Brasil, se considera un eje destinado a la evaluación del plan de igualdad que incluye la articulación de los diferentes órganos de los gobiernos a nivel nacional y local. En este sentido, se plantean metas para ampliar y fortalecer la institucionalización de las políticas de género en el Poder Ejecutivo federal, distrital, estatal y municipal, formar y cualificar a los funcionarios públicos en cuestiones de género y las múltiples formas de desigualdad, y producir, organizar y difundir datos, estudios e investigaciones sobre el tema, además de hacer el seguimiento y la evaluación del Plan Nacional de Políticas para las Mujeres. Además, el Brasil

ha contado con un Comité de Articulación y Seguimiento del Plan Nacional de Políticas para las Mujeres, conformado por representantes de los distintos sectores involucrados, que ha realizado reuniones periódicas de seguimiento.

El proceso de evaluación llevado adelante por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer de Colombia se estructura sobre la base del detalle de los responsables y los recursos técnicos y financieros para cada acción indicativa. Se cuenta con el denominado tablero de control del CONPES 161 y con indicadores que permiten estimar los avances en cada uno de los ejes planteados, en una evaluación periódica de seguimiento de dichos indicadores.

Costa Rica establece mecanismos de seguimiento entre los que se encuentra un sistema de información y evaluación a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) como entidad coordinadora de la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género (PIEG). Este sistema dará cuenta, al mismo tiempo, de la gestión y del cumplimiento sustantivo de los objetivos de la PIEG, y se organizará en torno a seis módulos, correspondientes a cada uno de los objetivos de la política. El sistema contará con indicadores para el seguimiento y la evaluación de cada uno de los seis objetivos de la PIEG.

El Ecuador alude al Plan Nacional para el Buen Vivir que establece la responsabilidad del Consejo Nacional para la Igualdad de Género en el seguimiento y la evaluación de los indicadores y metas articulados para la igualdad de género.

El plan de El Salvador contempla el establecimiento de un Sistema Nacional para la Igualdad Sustantiva, en el que se incluye un Sistema de Monitoreo y Evaluación (SME) del Plan Nacional de Igualdad y Equidad para las Mujeres Salvadoreñas (PNIEMS). Este sistema se sustenta en la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres y tiene por objeto generar las condiciones de instrumentación desde el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) para el seguimiento, monitoreo y evaluación de los avances y el cumplimiento del PNIEMS. El ISDEMU pondrá en marcha acciones que aseguren: a) la recopilación, el análisis y la publicación de toda la información estadística relevante para el objetivo de la ley; b) la realización de estudios que faciliten el conocimiento de las situaciones discriminatorias y las brechas existentes en la situación y la posición de mujeres y hombres en los diversos ámbitos de actividad de la sociedad salvadoreña; c) la vigilancia para que se vele por la desagregación de los datos estadísticos de manera progresiva a fin de recuperar, organizar, centralizar, conservar y suministrar información a quienes institucionalmente corresponda; y d) el diseño de un sistema de indicadores a fin de promover la formulación de estudios y políticas públicas.

Guatemala considera la verificación, monitoreo y evaluación de la implementación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM) y Plan de Equidad de Oportunidades (PEO) 2008-2023 y establece que la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) deberá evaluar periódicamente el avance del cumplimiento de la implementación de la PNPDIM y sus efectos en la vida de las mujeres. Para ello, deberá definir los mecanismos de verificación, monitoreo y evaluación, así como un sistema de indicadores.

En el plan de Honduras se indica que la formulación y ejecución de una política pública debe ir a la par de un sistema de monitoreo y evaluación de los procesos y efectos de su aplicación. Además, se reconocen las dificultades en la evaluación del plan anterior, principalmente en lo que respecta a la disponibilidad de datos estadísticos que permitieran visibilizar el avance de las políticas de género en el país, y, en consecuencia, se plantea como un reto negociar con las áreas gubernamentales identificadas como productoras de información estadística para que la suministren dentro de la periodicidad y con las desagregaciones indicadas. Con este fin, se ofrece una serie de indicadores priorizados para cada eje de política del Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras (PIEGH).

En México, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) da seguimiento a los indicadores establecidos en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD). El sistema de indicadores permite conocer las metas alcanzadas y evaluar cuantitativamente el avance en el cumplimiento de los objetivos transversales.

En el plan del Perú se incluye la evaluación del plan anterior y se establece que el Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan 2012-2017 estará a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, específicamente a la Dirección General de Igualdad de Género y No Discriminación, y que el procesamiento de la información y la generación de los informes pertinentes corresponderán a la Secretaría Técnica del Plan y a la Dirección de Políticas de Igualdad de Género y No Discriminación de dicha Dirección General.

Por último, en el plan de la República Dominicana se reconoce la ausencia de un programa de monitoreo y evaluación del plan 2000-2004, lo que dificultó la medición de los logros. En consecuencia, el II Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PLANEG II) incluye un sistema de indicadores para su seguimiento y monitoreo.

Como puede apreciarse, la inclusión de un aspecto que debe formar parte de cualquier instrumento de planificación no suele considerarse al momento de diseñar los planes de igualdad. Esta ausencia de un sistema de seguimiento y evaluación con indicadores para evaluar cada acción u objetivo, junto con la gran cantidad de medidas y acciones propuestas en muchos de los planes, dificulta acceder a un conocimiento de los avances y de la efectividad de los planes.

Otro aspecto en el que se debería insistir es en la necesidad de buscar de manera más decidida la participación transversal de los distintos sectores involucrados en los planes, ya sea estableciendo instancias transversales que comprometan su acción evaluadora a lo largo de la implementación del plan o mediante otras herramientas que aseguren que el mecanismo para el adelanto de las mujeres no es la única instancia responsables. En este sentido, es interesante la vinculación con otros instrumentos de planificación, en especial con los planes de desarrollo.

La información disponible a través de estos sistemas sigue estando relacionada principalmente con los procesos de gestión y sus respectivos productos, y falta fortalecer la información sobre los resultados y los efectos sociales (CEPAL/SEGIB, 2011).

IV. Planificación para la igualdad de género

En este apartado se revisa de manera general la relación entre los planes de desarrollo y los planes de igualdad de género, en especial considerando que los planes de igualdad de género surgen en la década de 1990, cuando la planificación del desarrollo no era una prioridad. En las décadas de 1980 y 1990, en el marco de las reformas de mercado, la planificación fue gradualmente abandonada en la región, y en la actualidad vive un proceso de reposicionamiento, aunque con características propias, que la diferencia de aquella práctica e ideología surgida a mediados del siglo XX, como instrumento para la reconstrucción y el desarrollo de las naciones.

Entonces, los recién denominados "países en desarrollo" debían "construir una institucionalidad enfocada en promover la industrialización, el crecimiento y el bienestar de las sociedades rezagadas. Esta orientación marcó una primera y larga época de la planificación del desarrollo (y no para el desarrollo, como se denomina actualmente). La industrialización se concebía como el motor de la modernización y de la transformación económica y social; al Estado se lo entendía como su promotor, y se otorgaba a la planificación el papel de diseñadora del horizonte y ordenadora de los procesos de cambio integral" (CEPAL, 2015c, pág. 4).

Esta mirada se pierde en los años de la crisis de la deuda, y en el contexto del ajuste predominan "la liberalización, la desregulación y la privatización como palabras clave de las funciones estatales". La recuperación y el fortalecimiento de la democracia en muchos países de la región durante la década de 1990, sumados al surgimiento de un nuevo contexto económico, volvieron a poner en un lugar de prioridad a la planificación para el desarrollo, que ha sido potenciada con la modernización y profesionalización de la gestión pública y su institucionalidad. Esta, sin embargo, no está exenta de dificultades. El Banco Mundial señala que entre los principales problemas que enfrentan los Gobiernos en la gestión está la "capacidad técnica insuficiente para formular políticas y evaluarlas (*ex ante* y *ex post*), la escasa coordinación entre políticas sectoriales, que se traduce en políticas inconsistentes e incoherentes; bajas posibilidades de impugnación durante la formulación de las políticas, ya sea desde el poder ejecutivo o legislativo, o desde fuera del sector público, y desconexión entre la formulación y la implementación de las políticas. Más específicamente, se plantea que las instituciones de planificación, aunque pueden disponer de capacidad analítica, no cuentan con suficiente influencia en las oficinas del ejecutivo o en la política presupuestaria" (CEPAL, 2015c, pág. 6).

Esta dificultad es la misma que debe enfrentar la institucionalidad de género respecto tanto de las políticas de género como de los planes de igualdad. A esto se le suma que "los sistemas de seguimiento de metas nacionales de las oficinas del ejecutivo aún son débiles y cuentan con definiciones de indicadores a menudo insuficientes, sin especificación de cómo la acción de las

agencias ejecutoras contribuye a alcanzarlos. Tampoco ayudan a paliar la inercia presupuestaria, ni a mejorar la consistencia general de los programas de gobierno. Sin duda, un desafío actual es fortalecer el control de la calidad de las políticas públicas a través de un mejor delineamiento de la forma en que los ministerios y otros organismos deben contribuir al logro de las metas de desarrollo prioritarias de los países" (Banco Mundial, 2011).

La CEPAL, a través del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), ha señalado que los actuales desafíos de la planificación, que incluye la creación de sistemas nacionales de planificación en los países, imponen, además de contar con la delimitación de funciones y la institucionalidad necesaria, "preguntarse cuáles son las mejores formas y estrategias para mantener en marcha este complejo sistema y garantizar su funcionamiento eficiente, versátil, flexible y, lo que es aún más difícil, pertinente" (CEPAL, 2015c, pág. 7).

La realidad de los países de América Latina y el Caribe, con la irrupción de nuevas demandas, nuevos actores sociales y nuevas concepciones de desarrollo en el marco de los objetivos regionales y globales, marca el desafío de considerar estas nuevas dinámicas y relaciones. Esto se ajusta a lo planteado por la CEPAL respecto de la relación sociedad-Estado-mercado, que hace "necesario crear una nueva arquitectura estatal que permita posicionar al Estado en el lugar que le corresponde en la conducción de las estrategias de desarrollo de los países de la región. A partir de una mirada crítica de su desempeño histórico, debemos ser capaces de perfilar ese papel, dotarlo de las herramientas suficientes y encontrar su lugar preciso, en equilibrio con el mercado y el ciudadano, procurando alcanzar el equilibrio óptimo de esta trilogía en la dinámica del desarrollo" (CEPAL, 2010b, pág. 234). Esta nueva ecuación conlleva varias exigencias que es necesario abordar: transparencia, rendición de cuentas y participación; democracia en sus tres dimensiones (social, económica y política); participación de la sociedad en el proceso de definición, ejecución e implementación, y reconocimiento de la ciudadanía como portadora de derechos de cuyo cumplimiento el Estado es garante.

En este marco, la CEPAL plantea que deben existir pactos de largo plazo, que exigen distintos elementos a los tres componentes de la ecuación. El Estado, en un rol protagónico, debe contar con una estrategia de desarrollo y capacidad fiscal, llevar adelante una gestión profesional y asegurar transparencia y participación social. El mercado, por su parte, debe estar regulado, contar con financiamiento adecuado y coordinarse con la estrategia de desarrollo. Por último, la sociedad (la ciudadanía) debe ser un estímulo para el logro de instituciones más fuertes, poder acceder a las políticas públicas y tener garantizada la democracia política, social y económica.

Otro elemento importante a considerar, es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que plantea 17 ODS. Si bien los ODS no son jurídicamente obligatorios, se espera que los Gobiernos los adopten como propios y establezcan marcos nacionales para avanzar en pos de dichas metas.

Los ODS se orientan hacia la inclusión económica, social y ambiental. La inclusión económica implica el cambio y desarrollo productivo y obliga a enfrentar las brechas productivas y tecnológicas, lograr un pleno empleo de calidad y eliminar las brechas de acceso a infraestructura, activos, bienes y servicios, así como las brechas formativas en educación, especialmente en ciencia y tecnología. La inclusión social abarca el acceso universal a la protección social, en el marco del enfoque de derechos, y la distribución equitativa de rentas y ganancias de productividad de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la dotación de servicios públicos, calidad de vida y medio ambiente urbano. La inclusión ambiental, por su parte, implica el acceso a bienes públicos y la distribución equitativa de rentas y ganancias de productividad de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la oferta de servicios públicos, calidad de vida y medio ambiente urbano.

No es posible alcanzar ninguno de estos objetivos si no se avanza decididamente hacia la eliminación de las brechas entre hombres y mujeres en todos estos ámbitos. Sin igualdad de género, el desarrollo no es desarrollo ni es sostenible.

En consecuencia, es necesario mantener y perfeccionar las iniciativas orientadas al cumplimiento de los ODS y hacer que dialoguen con los instrumentos de planificación vigentes en los países. En este marco, la incorporación de un enfoque de género en dichos instrumentos es una tarea

que, si bien varios países han asumido, debe profundizarse y extenderse. Esta perspectiva se vio estimulada desde la agenda establecida a partir de los ODM y cabe esperar que la Agenda 2030 tenga una influencia aún más decisiva. El ILPES ha impulsado una iniciativa que brinda una plataforma virtual para recopilar en un solo sitio dichos planes y ha elaborado una ficha para cada plan en la que, además de los ejes estratégicos y objetivos, se analiza la inclusión de los ODM y de los ODS, en el entendido de que estos instrumentos de planificación forman parte de la arquitectura regional para el seguimiento de la agenda mundial de desarrollo.

Modernizar la gestión pública con acento en las múltiples discriminaciones que viven las mujeres y, por tanto, con un enfoque interseccional que obliga a considerar la desigualdad de género cruzada con otras discriminaciones, es una innovación cultural y política que obliga a definir ámbitos de mayor modernización en el aparato del Estado, que contengan los pactos y alianzas entre distintos actores e integren las distintas voces que influyen en los procesos técnicos y políticos. Para ello, es necesario potenciar los recursos humanos, técnicos y financieros, y fortalecer la arquitectura estatal de género para que pueda ser más influyente a la hora de articular la implementación de políticas y procesos de igualdad de género y para que se articule con la agenda de planificación del desarrollo de manera más amplia, con foco en la agenda regional de género y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2016a).

La inclusión de la agenda de igualdad de género, presente en la Agenda 2030, y la vinculación de los planes de igualdad con los instrumentos rectores de la planificación son procesos en los que se puede constatar la gran diversidad de situaciones en la región. En el cuadro IV.1 se presentan los planes nacionales de desarrollo que, en alguna medida, incluyen la igualdad de género o la mejoría de la situación de las mujeres entre sus objetivos y que, por ello, pueden establecer vínculos virtuosos con los planes de igualdad.

Cuadro IV.1
América Latina (15 países): planes nacionales de desarrollo que incorporan la cuestión de género

País	Plan	Entidad coordinadora
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Plan de Desarrollo Económico y Social en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien 2016 – 2020	Gobierno
Brasil	Brasil 2022	Presidencia de la República Secretaría de Asuntos Estratégicos
Colombia	Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país. Paz, equidad, educación	Departamento Nacional de Planeación
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Ecuador	Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
El Salvador	El Salvador productivo, educado y seguro. Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia
Guatemala	Plan Nacional de Desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
Haití	Plan estratégico de desarrollo de Haití como país emergente en 2030	Ministerio de Planificación y Cooperación Exterior
Honduras	Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022	Sistema Nacional de Planeación
México	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Gobierno
Nicaragua	Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016	Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional
Paraguay	Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia

Cuadro IV.1 (conclusión)

País	Plan	Entidad coordinadora
Perú	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. Un viaje de transformación hacia un país mejor	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Consejo Nacional para la Reforma del Estado
Venezuela (República Bolivariana de)	Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2013-2019	Presidencia de la República

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

Los países que incluyen la desigualdad de género en sus planes de desarrollo son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

El plan del Estado Plurinacional de Bolivia plantea vivir bien como horizonte. Entre otras definiciones, sostiene que esto implica "valorar y revalorizar el papel de las mujeres, en particular de la mujer indígena originaria como vanguardia de las luchas emancipadoras de nuestros pueblos bajo principios de dualidad, igualdad y complementariedad del hombre y la mujer". El plan consta de 13 pilares y en 3 de ellos se hace directa alusión al género y las mujeres. En el pilar 1, de erradicación de la pobreza extrema, en la meta de erradicación de la pobreza espiritual se aborda el enfrentamiento de la violencia contra las mujeres. En el pilar 11, de soberanía y transparencia en la gestión pública, la meta de un sistema judicial transparente que garantiza justicia para todos y todas incluye aumentar la participación femenina para que la mitad de las autoridades de los tribunales judiciales sean mujeres.

Para 2022, el Brasil se plantea, entre otros avances en distintos ámbitos, que las mujeres y los hombres estén en igualdad de condiciones, libres de toda violencia en sus actividades económicas, políticas y sociales. Se establece que las brasileñas y los brasileños —negros, blancos, asiáticos, indios y mestizos, sin distinción de religión o creencia— tendrán las mismas oportunidades de movilidad social y de participación económica y política (véase Brasil, 2010, en el anexo A4). En virtud de esta mirada, las "Metas del Centenario" se ordenan en torno a los ejes de economía, sociedad, infraestructura y Estado. En el eje "sociedad" se enumeran diez ámbitos de acción, uno de los cuales, denominado "mujeres", tiene los siguientes objetivos: lograr la igualdad salarial entre hombres y mujeres; garantizar la igualdad de participación en las más altas instancias del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial; eliminar todas las formas de violencia contra la mujer, y promover la salud integral de las mujeres y los derechos sexuales y reproductivos.

El plan de desarrollo de Colombia 2014-2018 se basa en tres pilares: la paz, la equidad y la educación. Para su logro se plantean cinco estrategias transversales: i) competitividad e infraestructura estratégicas, ii) transformación del campo, iii) movilidad social, iv) seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz, y v) buen gobierno. En los tres últimos se incluye expresamente la cuestión de género, junto con la discapacidad, la etnia y la edad. En relación con el objetivo de seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz, se reconoce la discriminación de género y las inequidades en todos los ámbitos de la vida de las mujeres. En el marco del fortalecimiento de las instituciones democráticas, se establece como un objetivo la consolidación de la política pública de equidad de género y la política pública para la prevención de riesgos, protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado. Con este fin, el Gobierno nacional fortalecerá "desde un enfoque de género, los procesos de planificación, monitoreo, evaluación y formulación de presupuestos por parte de las entidades responsables de dichas políticas" a través del presupuesto sensible al género (véase Colombia, 2014, en el anexo A4). También se evaluarán la política pública de equidad de género (CONPES Social 161) y la política pública para la prevención de riesgos, la

protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado (CONPES 3784) para "ajustar las políticas y armonizarlas conforme al actual Plan Nacional de Desarrollo y los diversos mecanismos para el adelanto de la mujer" (véase Colombia, 2014, anexo A4). Además, se menciona la prevención, atención y sanción de la violencia basada en género y se plantea el objetivo de desarrollar el marco normativo establecido en la Ley núm. 1.257 de 2008, con el fin de superar las limitaciones al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Otras medidas son: i) el mejoramiento del informe de indicadores de cumplimiento de la política desagregando la información según género y hechos victimizantes, y ii) la creación de un mecanismo nacional de coordinación intersectorial e interinstitucional para el abordaje integral de la violencia de género, a ser liderado por el Ministerio de Salud y Protección y Social en coordinación con la entidad rectora de la política pública para la equidad de género y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Además, hay tres medidas de género comprometidas relacionadas: i) el desarrollo del Sistema Nacional de Cuidados a partir de lo establecido en la Ley núm. 1.413 de 2010 y la definición de una Agenda Nacional sobre Economía del Cuidado; ii) la implementación de la Política Pública para Población LGBTI para contribuir a la superación de la exclusión económica, social, política y cultural de las personas LGBTI en Colombia, y iii) respecto de las víctimas del conflicto armado y en los procesos de retornos y reubicaciones, la consideración especial de las situaciones diferenciadas, especialmente la prevención de la violencia de género en el caso de las mujeres.

El Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante" de Costa Rica considera la igualdad y equidad de género como un principio que sustenta el desarrollo y como uno de los elementos de generación de sinergia del desarrollo[15]. El género cruza, además, los 16 objetivos sectoriales e incluye, en el objetivo sectorial de desarrollo humano e inclusión social, el programa para la implementación de la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género (PIEG) y el Plan Nacional de Atención contra la Violencia (PLANOVI).

El plan del Ecuador, que tiene como horizonte el buen vivir, plantea seis dimensiones básicas para la planificación, el seguimiento y la evaluación del proceso encaminado al buen vivir: diversificación productiva y seguridad económica, acceso universal a bienes superiores, equidad social (donde se incluye la equidad de género), participación social, diversidad cultural y sustentabilidad. El plan tiene 12 objetivos y en 6 de ellos se aborda explícitamente la desigualdad de género. Así, en el objetivo 1 (consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular) y en el objetivo 2 (auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad), se considera la diversidad y pertinencia cultural y el enfoque de género e intergeneracional. Entre otras medidas, se propone la creación de un Subsistema Integral de Información de Vulneración de Derechos, dentro del Sistema Nacional de Información (SNI), con registro único interinstitucional sobre violencia y discriminación de género, intergeneracional, étnico-racial, por discapacidad y por condición de movilidad humana. También se plantea implementar mecanismos desde el Estado para la transformación de patrones socioculturales que reproduzcan la violencia de todo tipo, incluida la violencia de género y étnico-racial. Respecto del cuidado, se pretende estructurar un sistema nacional de cuidados, que además considere atención especializada para personas adultas mayores. Asimismo, se incluye explícitamente la cuestión de género en el objetivo 3: mejorar la calidad de vida de la población, en el objetivo 4: fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía, en el objetivo 6: consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos (que incluye la prevención y erradicación de la violencia de género en todas sus formas) y en el objetivo 9: garantizar el trabajo digno en todas sus formas.

El plan nacional de desarrollo de El Salvador, cuyo eje es el buen vivir, reconoce la centralidad de la igualdad entre mujeres y hombres, para lo cual el Estado debe garantizar condiciones igualitarias en tres dimensiones: el trato, las oportunidades y los resultados. Se plantea disminuir las brechas de

[15] Los elementos de generación de sinergia del desarrollo son: gobierno abierto, igualdad de género, derechos de población vulnerable, gobiernos locales, programa Tejiendo Desarrollo, mesas de diálogo nacional, prevención y control de la corrupción, empleo público, gestión del riesgo y adaptación al cambio climático, mejoramiento de la gestión de los proyectos de inversión pública, y enfoque de derechos.

desigualdad social y de género de manera que se garantice a la población el goce progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Los enfoques de política pública necesarios para el buen vivir son el enfoque de derechos humanos y el enfoque de género, y las estrategias para asegurarlo son la equidad, la inclusión social y la protección social, cuya finalidad, en relación con el género, es reducir las brechas de desigualdad en los diversos ámbitos de intervención del Estado y potenciar la igualdad de resultados. En este marco, los siguientes son algunos de los lineamientos mínimos para garantizar que las instituciones de gobierno incorporen los enfoques transversales (género, derechos humanos y ciclo de vida) y brinden atención a los grupos prioritarios: la información de la población debe desagregarse por sexo, edad, zona de residencia y grupo poblacional prioritario; las instituciones deben hacer uso de las acciones afirmativas como parte de las políticas públicas para enfrentar las desigualdades sociales ,y en particular, deben aplicar las políticas de género en los diversos ámbitos de intervención; todas las instituciones del sector público deben cumplir los compromisos en materia de igualdad y no discriminación hacia las mujeres para lo cual, entre otras acciones, deben crear unidades de género y adecuar la normativa y los mecanismos de participación.

El Plan Nacional de Desarrollo K´atun, Nuestra Guatemala 2032 plantea que "la idoneidad en la construcción de acciones políticas con las cuales se fortalezca la equidad de género y la pertinencia cultural, el respeto a la diversidad y la legislación en función del respeto a los derechos humanos son factores que procuran sostenibilidad a las acciones. Ello con el propósito de reducir la pobreza y procurar la búsqueda de satisfactores frente a las necesidades de la población". El Estado, como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo, debe garantizar la igualdad de género y el respeto por las diferencias, erradicar la exclusión, el racismo y la discriminación, y fomentar una cultura de paz, en armonía con la protección del ambiente y los recursos naturales. La equidad de género —con pertinencia étnica— está presente en los ejes Guatemala urbana y rural y bienestar para la gente, mediante la institucionalización e internalización del derecho a la protección social, la atención a las madres para la reducción de la mortalidad materna, la garantía del derecho a la salud y el derecho a la calidad de vida de las mujeres en edad reproductiva, la garantía de la salud y la salud sexual y reproductiva, y la garantía del acceso a todos los niveles de la educación. En los ejes riqueza para todas y todos y recursos naturales hoy y para el futuro también se plantea, en lo que respecta al uso de la energía, el manejo sostenible de ese recurso, el acceso al agua, la tecnificación agrícola para la seguridad alimentaria, el uso del suelo y la tierra, y la producción agropecuaria.

En el plan de desarrollo de Haití, asegurar la igualdad de género es uno de los objetivos transversales, junto con la creación y el acceso al empleo, la integración de los jóvenes y las personas con discapacidad en el desarrollo, la mejora de las condiciones de vivienda, la gestión de riesgos, la seguridad alimentaria y la gestión territorial.

El plan de desarrollo de Honduras tiene como uno de los principios orientadores la equidad de género como eje transversal. Plantea que la equidad de género es esencial para el logro de objetivos de desarrollo, y requisito indispensable para superar el hambre, la pobreza y las enfermedades. Implica igualdad en la educación, en todos los ámbitos del trabajo, en la oportunidad de representación en la vida pública y política y el control equitativo de los recursos.

El plan de desarrollo de México considera cinco metas nacionales: i) México en paz, ii) México incluyente, iii) México con educación de calidad, iv) México próspero y v) México con responsabilidad global. Estas metas están atravesadas por tres estrategias transversales, una de las cuales es, por primera vez, la perspectiva de género (las otras dos son democratizar la productividad y Gobierno cercano y moderno). Además, establece el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres como parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, que guía las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el logro de las metas de desarrollo nacionales. La transversalidad del enfoque de género en el caso del Plan Nacional de Desarrollo de México se basa en el reconocimiento de que no es posible alcanzar el desarrollo pleno sin superar las brechas de desigualdad que afectan a más de la mitad de la población. Con este fin, se aspira a "fomentar un proceso de cambio profundo que comience al interior de las instituciones de gobierno" (véase México, 2013, en el anexo A4).

En el Perú, el plan estratégico para el desarrollo nacional, el Plan Bicentenario, plantea que la igualdad de género es una de las dimensiones básicas para superar la desigualdad estructural, la desconexión entre el sistema educativo y la demanda del aparato productivo, la baja productividad del trabajo y los desiguales y todavía bajos niveles remunerativos del sector formal, que tienen directa relación con la pobreza. Consecuentemente, en el eje estratégico 1, en los objetivos del lineamiento de política promoción de la equidad, se plantea en el punto 5 que es necesario "Eliminar todas las formas de discriminación entre mujeres y varones, y asegurar el acceso pleno de las mujeres a los servicios educativos en todos sus niveles y a las posiciones de decisión pública y privada", así como "consolidar la titulación de la propiedad de tierras con enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones, respetando la diversidad cultural y la vocación natural de los suelos y sin favorecer el cambio de uso, de lo cual se derivan estrategias específicas, principalmente referidas a programas". A partir de esto se definen estrategias específicas de acción.

El Paraguay plantea en su plan de desarrollo tres ejes estratégicos: reducción de la pobreza y desarrollo social, crecimiento económico inclusivo e inserción del Paraguay en el mundo en forma adecuada. El eje de reducción de la pobreza considera la protección y promoción de los derechos humanos y culturales garantizados por el Estado, incluida la incorporación igualitaria de hombres y mujeres a todas las esferas del desarrollo. Esto incluye el aumento de la participación laboral femenina, con una meta del 75% de participación laboral formal en igualdad de condiciones que los hombres. Se plantea, además, la igualdad de género y la promoción de un enfoque integrado de género en las políticas públicas para lograr la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres. Las líneas transversales son: igualdad de oportunidades en todo el ciclo de vida, sin discriminación de género, etnia, lugar de nacimiento o entorno familiar; gestión pública eficiente y transparente; ordenamiento territorial, y sostenibilidad ambiental,

El plan de desarrollo de la República Dominicana incluye en el segundo de sus cuatro ejes estratégicos ("una sociedad cohesionada, con igualdad de oportunidades y bajos niveles de pobreza y desigualdad") un objetivo de igualdad y equidad entre hombres y mujeres que incluye medidas destinadas a fortalecer la autonomía de las mujeres.

Dentro del objetivo nacional del plan de desarrollo de la República Bolivariana de Venezuela de impulsar la transformación del sistema económico, se plantea como meta estratégica y general consolidar la equidad de género y, en ese marco, profundizar la participación política de las mujeres, incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas y generar políticas para el respeto de la diversidad sexual, entre otras medidas. Además, se busca asegurar la salud de la población mediante la consideración de especificidades de etnia, edad, género, territoriales y sociales.

Como se puede observar en la descripción pormenorizada anterior, si bien la elaboración de los planes nacionales de desarrollo —instrumentos de política gubernamentales que establecen los ejes y estrategias fundamentales a seguir para lograr el desarrollo social, económico, cultural y productivo de los países— comienza a tener un enfoque de género (en una tendencia estimulada a partir de los ODM, antes de 2015), se trata de un proceso en curso que requiere mayor intervención y es una muestra más de que la existencia de agendas de género explícitas de los Estados no significa que estas se asuman de manera transversal. Con frecuencia, prima la idea de que las metas de igualdad de género son un elemento agregado, no necesariamente relacionado con las metas sectoriales o más generales, y de responsabilidad exclusiva de los mecanismos para el adelanto de las mujeres. La revisión de los planes de igualdad ha mostrado que un gran porcentaje de las acciones comprometidas son responsabilidad de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, lo que hace pensar que estos planes corren el riesgo de convertirse simbólicamente —pero en parte también en la práctica— en un mapa de ruta más para los mecanismos de género que para el Estado en su conjunto y, de esta manera, son un instrumento para el logro de su mayor legitimidad e institucionalización.

Además de una carta de navegación para incorporar las cuestiones de género en las políticas públicas, son un importante instrumento para establecer vínculos entre dichos mecanismos y los distintos poderes del Estado (Guzmán, 2003). Esto ha abierto y estimulado relaciones de trabajo entre los mecanismos de género y los otros sectores, proceso que si bien en sí mismo es un reflejo de los avances logrados en todos los países en la incorporación del género en las políticas, no está exento de dificultades.

La vinculación de los planes de igualdad con los instrumentos rectores de la planificación constituye, en este sentido, una oportunidad doble. Para alcanzar el desarrollo con igualdad de género es fundamental analizar el papel de los planes nacionales de desarrollo frente a los planes de igualdad de género, especialmente en un contexto en el que estos últimos parecen una tarea propia de los mecanismos para el adelanto de las mujeres. La inclusión del enfoque de género en los planes de desarrollo condiciona mucho el logro de las metas tanto de igualdad como de desarrollo, y es en este marco que debe llevarse adelante la acción planificadora de los mecanismos para el adelanto de las mujeres en particular y del Estado en general.

V. El financiamiento de las políticas de igualdad de género

América Latina y el Caribe vive un escenario regional con una tendencia a largo plazo de débil financiamiento para las políticas de igualdad de género, en un contexto de desaceleración económica y ajuste fiscal que pone en riesgo los avances logrados en las dos últimas décadas. Con una "disminución progresiva de los presupuestos destinados a programas sociales y, específicamente, de los que buscan la equidad de género" (CEPAL, 2016a, pág. 46), lo que acarrea dificultades para dar continuidad a los programas dirigidos a erradicar la pobreza y la violencia contra las mujeres, así como a ampliar los recursos destinados a políticas sectoriales tendientes a superar las desigualdades de género, se hace necesario poner foco en el financiamiento de las políticas de igualdad de género, bajo la premisa de que el análisis de la política fiscal requiere poner atención, por una parte, en los ingresos y, por la otra, en el gasto público.

El marco internacional de derechos humanos para la igualdad de género comprende una serie de acuerdos, que obligan a los Estados a adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos (Naciones Unidas, 1966, artículo 2). Además, el principio de progresividad de los derechos obliga al Estado a que, de manera sostenida y lo más rápido posible, avance hacia la plena realización de los derechos humanos por medio, entre otras estrategias, de la movilización de los recursos monetarios necesarios. Una vez logrado el avance de un derecho, no hay cabida para un retroceso, es decir, el goce y la garantía de ese derecho debe mantenerse e incluso aumentarse (INMUJERES/ONU-Mujeres, 2014).

En primer lugar, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer tiene por objeto lograr la igualdad *de jure* y *de facto* entre hombres y mujeres en el goce de sus derechos humanos y las libertades fundamentales, lo que quiere decir lograr que las normas y las leyes se cumplan integralmente, de manera que no discriminen a las mujeres, y se generen a partir de estas, políticas y programas concretos y eficaces, que hagan frente a las discriminaciones de género prevalecientes entre mujeres y hombres. Aun cuando la Convención no contiene disposiciones específicas sobre los recursos que deben asignarse a las políticas, mandata a los Estados Partes a garantizar la no discriminación en todos los ámbitos de gobierno, para lo cual se requiere que las estrategias consideren asignaciones presupuestarias visibles para que las políticas se puedan implementar y garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre (art. 3).

De igual forma, las recomendaciones adoptadas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) hacen referencia a la necesidad de revisar las políticas macroeconómicas y sociales, analizar la tributación y ajustar el gasto público para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres. Se exhorta a "los gobiernos a tomar medidas para revisar sistemáticamente la manera en que las mujeres se benefician de los gastos del sector público; ajustar los presupuestos para lograr la igualdad de acceso a los gastos del sector público, tanto para aumentar la capacidad productiva como para satisfacer las necesidades sociales; y lograr los compromisos en materia de género contraídos […]" (Naciones Unidas, 1995, párr. 346).

En consonancia con la agenda mundial, la agenda regional de género suma compromisos de los Gobiernos de América Latina y el Caribe para fortalecer los mecanismos gubernamentales destinados a la rectoría de las políticas para las mujeres con recursos financieros suficientes, intransferibles e irreductibles, de manera de cumplir sus objetivos, reforzando su rectoría en materia de políticas de igualdad de género. Además, plantea la necesidad de realizar las reformas institucionales y adoptar las medidas legislativas presupuestarias necesarias para lograr la igualdad de género. Los Gobiernos también reafirman "la plena inclusión de la perspectiva de género, tomando en cuenta la diversidad étnico-racial y generacional, en el diseño y la ejecución de los planes nacionales de desarrollo, y de las políticas y los programas públicos en todos los ámbitos de la acción del Estado, así como en los presupuestos destinados a financiarlos" (CEPAL, 2004, art. 6, iii) y solicitan "incluir, en los presupuestos nacionales y subnacionales, recursos suficientes para la ampliación de la oferta pública de servicios de calidad para la atención integral de la salud de las mujeres, en toda su diversidad" (CEPAL, 2010c, art. 6, b).

Asimismo, en la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en Santo Domingo (2013), los países acordaron "definir y establecer instrumentos de medición periódica del trabajo no remunerado que realizan las mujeres y asegurar en los presupuestos públicos la dotación de recursos necesarios a los mecanismos responsables de recopilar y sistematizar las informaciones para la realización de las encuestas nacionales de uso del tiempo, con objeto de facilitar el diseño de políticas públicas adecuadas y justas" (CEPAL, 2013c, B, art. 55).

En esa ocasión también se acordó la adopción de "presupuestos con un enfoque de género como eje transversal para la asignación de fondos públicos, garantizando que aquellos sean suficientes, estén protegidos y cubran todos los ámbitos de política pública para el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados a fin de alcanzar las metas de igualdad y justicia social y económica para las mujeres" (CEPAL, 2013c, F, art. 113).

En el documento *40 años de agenda regional de género* (CEPAL, 2016a), se muestra cómo los gobiernos han insistido reiteradamente en propuestas para la acción en el ámbito de la institucionalidad de género en lo que se refiere al refuerzo de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, de manera que estos estén dotados de personal y presupuestos adecuados para acelerar el logro de los objetivos de los planes mundiales, regionales y nacionales, y que cuenten con financiamiento para la implementación de políticas. La importancia de la asignación presupuestaria para el logro de la igualdad de género encuentra respaldo en una serie de acuerdos regionales y mundiales que instan a los Estados no solo a dotar de recursos a las instituciones, políticas y programas destinados al avance de la mujer, sino también a transversalizar la perspectiva de género en los presupuestos de todas sus instituciones, además de visibilizarla en sus presupuestos nacionales.

El análisis de las políticas fiscales es un área fundamental al momento de hacer una revisión de los planes y las políticas de igualdad de género. Una política fiscal igualitaria puede ser una herramienta redistributiva clave para transformar la realidad y mejorar la distribución de recursos entre hombres y mujeres. Sin embargo, puede convertirse en una fuente de discriminación cuando la política tributaria está sustentada en la recaudación de impuestos indirectos que incluyen bienes y servicios básicos, lo que afecta más a los sectores pobres, especialmente a las mujeres, por su falta de ingresos y de tiempo y porque tienen mayores niveles de pobreza que los hombres. La política fiscal también es discriminatoria cuando se basa en exenciones tributarias a los ingresos, ya que estas benefician más a los hombres, que poseen más recursos económicos que las mujeres, y cuando existe una diferencia en la imposición de ingresos según la fuente (trabajo dependiente e independiente), ignorando la diferencia

entre los hogares. Esto puede implicar que una madre soltera trabajadora independiente tribute más impuestos que un hombre asalariado, proveedor único de un hogar nuclear. Con esto se discrimina a los hogares monoparentales, habitualmente a cargo de mujeres, y se puede desincentivar la inserción en el mercado laboral de las mujeres cónyuges de trabajadores asalariados. El efecto discriminador ocurre también cuando el gasto público se invierte en sectores de mano de obra tradicionalmente masculina, descuidando la inversión en servicios de cuidado que permitan a las mujeres pasar del trabajo reproductivo al productivo. En los casos de programas de transferencias que implican condiciones estrictas para las mujeres que participan en ellos, se desincentiva su inserción en el mercado laboral y se las discrimina en comparación con otros grupos que reciben subsidios y beneficios fiscales sin exigencias equivalentes (CEPAL, 2012a).

Para analizar la correspondencia directa entre los objetivos y estrategias de los planes de igualdad de género y las asignaciones presupuestarias cabe señalar, en primer lugar, que el presupuesto como instrumento de gestión es un elemento fundamental de programación económica y social. Por consiguiente, el grado de articulación e integración entre el plan y el presupuesto debería ser la forma en que se visibiliza lo que se quiere hacer, los recursos y medios de que se dispone para lograrlo y, por ende, se trata de procesos que deben estar vinculados. Frente a este desafío, los gobiernos acordaron "establecer instancias gubernamentales permanentes de coordinación intersectorial e interinstitucional, con mandato, división de tareas, asignación de recursos y planes de trabajo específicos, especialmente entre los mecanismos para el adelanto de las mujeres y las unidades centrales de planificación y presupuestación, para participar en el diseño y la ejecución de los planes de desarrollo y presupuestos públicos, incorporando la perspectiva de género en la planificación y presupuestación nacional, subnacional y local" (CEPAL, 2016b, pág. 15).

La visibilidad presupuestaria de las estrategias para la igualdad de género requiere múltiples interacciones entre los actores y, si bien en general esto ha ido en aumento en los países de la región, las diferencias entre los procesos de construcción de los planes de igualdad de género y su presencia en los presupuestos nacionales parecen acrecentarse, salvo excepciones. Ello tiene relación con las resistencias culturales e ideológicas a la igualdad de género presentes en la administración pública de los países de la región, pero también con algunas cuestiones de orden general en la relación entre presupuesto y planificación, entre ellas:

i) Los planes de igualdad son instrumentos de largo plazo, a diferencia del presupuesto que es de corto plazo (anual en la mayoría de los países de la región).

ii) Los planes en general forman parte de la política gubernamental, tienen una visión programática y se elaboran en virtud de los problemas que se quiere enfrentar. El presupuesto, por su parte, es un instrumento de naturaleza legal, sometido a la aprobación del Poder Legislativo, tiene un carácter sectorial y responde a la estructura organizativa de la administración pública. Esto implica que las políticas de igualdad y las políticas de género que ya han sido sometidas a la priorización entre actores del Gobierno pasan a ser negociadas en el contexto del debate ideológico y político presente en los Parlamentos, lo que muchas veces significa que las políticas dirigidas hacia las mujeres pasan a un segundo plano.

iii) La ley de presupuesto es de carácter general, muestra cómo se utilizarán los recursos y tiene una lógica inercial y recurrente. Aun cuando existen políticas que modifican la composición presupuestaria, estas no siempre tienen relación con los planes. Tienen una estructura compleja, con clasificadores y códigos que se reiteran año a año, y crear nuevas clasificaciones es parte de un debate previo en el proceso, que no siempre se realiza en el año calendario del debate presupuestario.

iv) A todo lo expuesto se suma que los equipos técnicos y de funcionarios responsables de dirigir los procesos presupuestarios no son los mismos que los que están vinculados al desarrollo de políticas y programas, son altamente especializados en estas materias y, lo que es más relevante, no están conectados con los procesos del debate político de los contenidos de la política y menos aún con los contenidos de aquellas que se han elaborado de manera participativa o con carácter de innovación ciudadana.

A. La institucionalización de género en los presupuestos públicos

Informar sobre las iniciativas orientadas a incidir en el debate, el diseño, la formulación y la evaluación del presupuesto público, por parte de los mecanismos para el adelanto de las mujeres de la región, ejemplifica cómo los distintos actores del Estado inciden y toman decisiones para ampliar o disminuir el gasto público para la igualdad de género y mostrar los desafíos de la transversalización en la planificación de la gestión pública en todos sus ámbitos.

Si bien los mecanismos para el adelanto de las mujeres han llevado adelante la mayoría de las iniciativas dirigidas a institucionalizar el presupuesto para la igualdad de género a nivel estatal, estos también han estado liderados por las instituciones rectoras de la política presupuestaria, por el órgano legislativo, por instituciones ejecutoras de políticas sectoriales y por otros organismos del Estado. Las alianzas entre los mecanismos para el adelanto de las mujeres y las instancias ejecutoras de las políticas presupuestarias sin duda han aportado al éxito de las iniciativas y a su institucionalización (Coello, 2015).

Ahora bien, en América Latina, el análisis de los presupuestos que han incorporado un enfoque de género muestra una gran heterogeneidad de estrategias de incidencia, en su mayoría aún insuficientes para la magnitud del objetivo planteado. Por ello, dar cuenta de algunas de las expresiones del trabajo para institucionalizar y visibilizar las estrategias programáticas para la igualdad de género en la política fiscal, y sobre todo a nivel de las leyes de presupuesto, evidencia los esfuerzos de los mecanismos para el adelanto de las mujeres de la región para incidir en los distintos aspectos del debate, diseño, formulación y evaluación del presupuesto público.

1. Incidencia en los clasificadores presupuestarios del sector público

En varios países se ha logrado incidir en el desarrollo de clasificadores del gasto con enfoque de género, que permiten hacer visibles las partidas presupuestarias para la igualdad de género a nivel de programas o de presupuestos vinculados a la planificación y dar cuenta del gasto dirigido a las mujeres.

En este marco, destaca la creación e institucionalización del Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género (CPEG) de Guatemala, como parte de un proceso iniciado en 2003 por la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) con el objetivo de que se utilice en el proceso de planificación operativa y de elaboración de los anteproyectos institucionales y el proyecto de presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal 2004. Por razones políticas (no aprobación del presupuesto de 2014) y de debilidad técnica, este no se aplicó. Sin embargo, es en el contexto de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023 (PNPDIM-PEO) que este clasificador logra respaldo en el plano político y legal al establecer que la máxima autoridad de cada entidad será responsable de velar por que se aplique el clasificador presupuestario con enfoque de género y que se registren los datos en el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), facultando al Ministerio de Finanzas Públicas para que se aplique el Clasificador (Decreto 19-2010, art. 13).

En la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el período fiscal 2011 se introduce el "Acceso a la información de la ejecución presupuestaria por clasificador de género" (Decreto 54-2010, art. 36), que obliga a las instituciones de la administración pública a informar a la Dirección Técnica de Presupuesto sobre sus estructuras presupuestarias dirigidas al desarrollo de las mujeres.

A los efectos de su utilización en el proceso de planificación y definición del presupuesto de las entidades públicas, el Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género debe considerarse como un instrumento de índole técnico-político que las unidades administrativas responsables deben utilizar en la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto y un conjunto de elementos conceptuales que

permiten apoyar el registro y la clasificación de las asignaciones presupuestarias desde la perspectiva de los beneficios para las mujeres, contribuyendo a su visibilización en el presupuesto público. Este clasificador presupuestario con enfoque de género ha sido utilizado por 93 instituciones en la definición del presupuesto anual (OEA, 2015).

En el Ecuador, en el marco del trabajo en planificación y presupuesto con enfoque de género y en el contexto de la construcción de Clasificadores de Orientación de Gasto en Políticas de Igualdad de Género, el Ministerio de Finanzas ha institucionalizado desde 2012 el Clasificador de Orientación de Gasto en Políticas de Igualdad de Género. Esto ha permitido registrar, monitorear y visibilizar la inversión gubernamental en acciones para la igualdad de género, en correspondencia con cada uno de los ejes estratégicos del Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres Ecuatorianas 2005-2009, y en la actualidad con la Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014-2017.

Entre las medidas adoptadas en otros países se puede destacar la modificación del Sistema Integrado de Gestión Administrativa, Financiera y de Auditoría (SIGFA) en Nicaragua, orientada a registrar programas con recursos destinados para la igualdad de género, y el establecimiento en el Estado Plurinacional de Bolivia de un clasificador por objeto de gasto de género en el presupuesto nacional, que, a partir de distintas categorías, ayuda a articular el nivel conceptual y el nivel operativo. Estas iniciativas permiten contar con un marco común de entendimiento sobre lo que es invertir en igualdad de género (OXFAM, 2014).

2. Visibilidad presupuestaria de las políticas de género

El seguimiento de los avances de los planes de igualdad de género permite establecer que existe un correlato directo con la asignación presupuestaria y su visibilidad. Varios países informan a los organismos internacionales que han institucionalizado o comenzado a intensificar esfuerzos para instaurar presupuestos con perspectiva de género mediante la incorporación del enfoque de género en sus leyes y presupuestos nacionales, de manera de invertir en la erradicación de las causas de la desigualdad.

Desde el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe se han analizado las leyes de presupuesto de 24 países y en el 95% de los casos se puede identificar una glosa destinada a alguna actividad para superar brechas de desigualdad de género

En casi todos los países analizados se puede identificar una glosa para la institucionalización de mecanismos para la igualdad de género. En la Argentina, por ejemplo, se visibiliza el gasto del Consejo Nacional de las Mujeres en la Ley de presupuesto (en 2015 y 2016) y se registra un incremento de 132% del presupuesto. En 8 de los 24 países se pueden identificar políticas de combate de la violencia contra las mujeres y solo en 4 casos es posible identificar una glosa para gasto en políticas de igualdad de género. Sin duda, esta visibilidad responde a estrategias de transversalización del enfoque de género con las que se busca incidir en la corriente principal de los instrumentos de planificación.

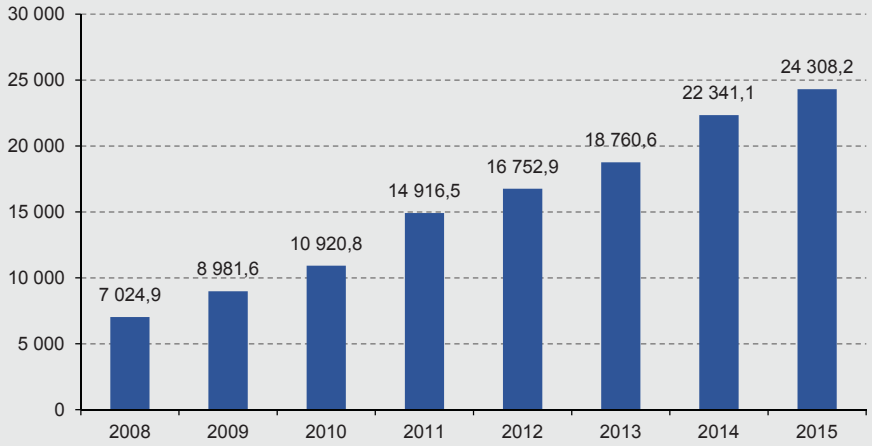
En este sentido, el incremento del gasto en políticas de igualdad de género que puede observarse en algunos países, como el Brasil y México entre 2014 y 2015, o la mantención de dicho gasto, como en el caso del Perú en virtud de los años con datos disponibles en la ley de presupuesto, son tendencias resultado de estrategias específicas de incidencia en el presupuesto público. En el Brasil, para 2014 y 2015 se contaba con una ley nacional de presupuesto con gasto etiquetado para la implementación de los programas, así como con leyes específicas de violencia que incluyen asignación de partidas presupuestarias, e inclusive con una ley nacional de presupuesto con identificación de fondos asignados para los mecanismos de las mujeres, para oficinas especializadas y para los sectores de salud y educación. De igual modo, en México se crean el Sistema Institucional de Control de Egresos (SICE) y la subfunción 12: Programa “Igualdad de Género”, y se efectúa el análisis del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2015, que permite constatar un incremento interanual del 8,8% en el ítem “erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres” en relación con el ejercicio fiscal 2014 (véase el cuadro V.1).

Recuadro V.1
México: el gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género

Fruto de la presión de la sociedad civil mexicana, la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados en 2003 comenzó a etiquetar y reasignar gastos para atender la problemática más urgente de las mujeres (salud reproductiva, pobreza y violencia), promover la igualdad de género y apoyar el proceso de transversalización de la perspectiva de género.

Con el sustento legal de la entrada en vigor de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006), la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007) y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), en la que se dispone que la administración de los recursos públicos se realice sobre la base, entre otros, del criterio de equidad de género (art. 1), se incorporaron en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2007 dos artículos transitorios relacionados con la perspectiva de género (art. 17 y art. 18). No obstante, en el PEF del ejercicio fiscal siguiente se incorporó, además de un artículo sobre la perspectiva de género, un anexo de programas con Presupuesto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (PEMIG). A partir de la inclusión del anexo de programas con PEMIG en el PEF, las erogaciones para mujeres y la igualdad de género se han triplicado, manteniendo una tendencia de incremento en cada ejercicio fiscal (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
Evolución del gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género (GEMIG), ejercicios fiscales 2008-2015
(En millones de pesos mexicanos)

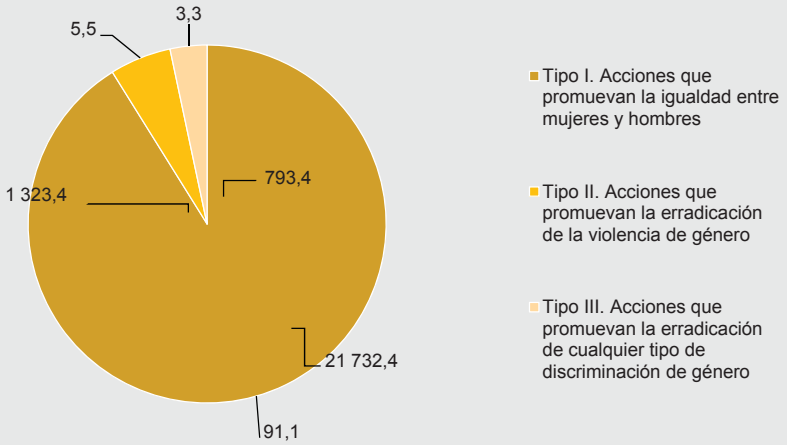


Fuente: Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), sobre la base de la revisión de los decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para los ejercicios fiscales 2008 a 2015, respectivamente.

El análisis del PEMIG se elabora por ramos, programas y acciones a realizar. En virtud de la distribución presupuestal de las acciones a llevar a cabo, se observa que, en el ejercicio fiscal 2015, los recursos están dirigidos principalmente a promover la igualdad entre mujeres y hombres y, en menor medida, a erradicar la violencia y fomentar acciones para eliminar cualquier tipo de discriminación (véase el gráfico 2).

Recuadro V.1 (conclusión)

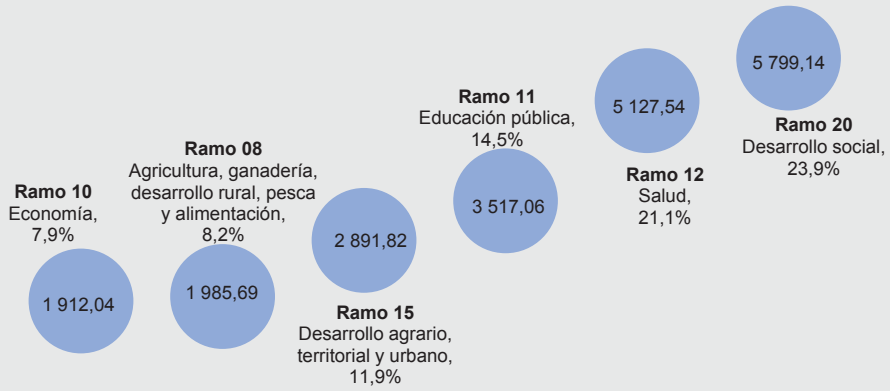
Gráfico 2
Distribución del presupuesto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género (PEMIG) por tipo de acciones a realizar en el presupuesto de egresos de la federación (PEF), 2015
(En porcentajes y millones de pesos mexicanos)



Fuente: Centro de Estudios para el Adelanto de las mujeres y la equidad de género (CEAMEG), *Políticas públicas y presupuesto etiquetado para la igualdad entre mujeres y hombres en México*, Ciudad de México, 2015.

El PEMIG aprobado en el PEF 2015 contempla 25 ramos, 6 de los cuales concentran el 87,4% del presupuesto etiquetado. Eso evidencia que el poder público entiende como prioritarios en la política nacional de igualdad entre mujeres y hombres los gastos en desarrollo social, salud y educación pública, además de desarrollo agrario, territorial y urbano, agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, y, finalmente, economía (véase el gráfico 3).

Gráfico 3
Concentración del presupuesto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género (PEMIG) por ramos en el presupuesto de egresos de la federación (PEF), 2015
(En porcentajes y millones de pesos mexicanos)



Fuente: Centro de Estudios para el Adelanto de las mujeres y la equidad de género (CEAMEG), *Políticas públicas y presupuesto etiquetado para la igualdad entre mujeres y hombres en México*, Ciudad de México, 2015.

El etiquetado del gasto para mujeres y la igualdad de género es una acción afirmativa importante y una estrategia para incorporar la perspectiva de género en el gasto público. Implica trabajar en la asignación presupuestaria adecuada, definir su especificidad y garantizar el seguimiento del presupuesto con miras a asegurar que los recursos se utilicen en beneficio de las mujeres, tengan un impacto en la desigualdad y ayuden a acortar las brechas de género.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

En la Ley núm. 71 de 2008, Panamá establece dentro de las funciones del Instituto Nacional de la Mujer impulsar la transversalización del enfoque de género en el presupuesto general del Estado y participar en el proceso de monitoreo de evaluación con el Ministerio de Economía y Finanzas para garantizar su efectividad. El presupuesto asignado para 2014 y 2015 no supera el 0,2% del presupuesto público. Entre 2014 y 2015, solo en ocho países que cuentan con planes nacionales de combate de la violencia (Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)) se pueden identificar las asignaciones presupuestarias y una tendencia incremental del gasto en las políticas de combate de la violencia contra las mujeres, con montos repartidos en distintas instituciones del Estado, que no siempre es posible identificar.

En sus informes periódicos al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, varios países entregan información, aunque muchas veces sin datos cuantitativos y sin la posibilidad de observar el detalle. Así, muchos países del Caribe de habla inglesa destacan las estrategias y reconocen que están consideradas en el presupuesto 2014-2015. Específicamente, en el informe de las Bahamas se da cuenta de la existencia de fondos públicos para la construcción de un hogar que albergará a mujeres con niños y también del financiamiento proveniente de organismos internacionales para combatir la violencia por razones de género, un mecanismo de financiamiento de las políticas de combate de la violencia contra las mujeres que es común a varios países de la región (ACNUDH, 2014).

El panorama de la incorporación de género en los presupuestos públicos de la región representa un valioso caudal de aprendizaje para los mecanismos para el adelanto de las mujeres y ha generado importantes capacidades en estas entidades. Sin embargo, no contribuyen a su fortalecimiento los vacíos de información sobre los montos y porcentajes asignados por año a las estrategias señaladas e implementadas en los planes de igualdad por las distintas reparticiones públicas. Es más, aun cuando las políticas de prevención, atención, sanción o reparación de la violencia contra las mujeres se radican o coordinan desde estas entidades, en la mayoría de los países todavía no existe visibilidad y transparencia respecto de su financiamiento. El mismo problema se reproduce en las políticas tendientes a aumentar la participación laboral de las mujeres.

La marginalidad del gasto asignado a las políticas de combate de la violencia contra las mujeres muestra, como una radiografía, los escollos existentes para el cumplimiento de la amplia legislación en materia de violencia contra las mujeres y de las obligaciones que los Estados han contraído al ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de Belém do Pará. De manera rotunda, se puede sostener que el presupuesto otorgado es insuficiente para prevenir, sancionar y reparar el feminicidio, la violencia sexual y el acoso sexual, entre otras formas de violencia de género, y que los amplios avances legislativos no tienen una correlación directa con el gasto. Por ende, la calidad y extensión de la garantía de derechos aún son objetivos pendientes. Tal como señalan Rodríguez y Pautassi en un reciente estudio sobre las implicancias fiscales y socioeconómicas de la violencia contra las mujeres, "la restricción fiscal no puede, en ningún caso, ser una excusa para la inacción del Estado en materia de violencia contra las mujeres. Más aún cuando se demuestra que actuar en este sentido, resulta económicamente más eficiente que no hacerlo" (Rodríguez y Pautassi, 2016).

Entre los principales retos para lograr la igualdad entre hombres y mujeres se encuentra la ausencia, en la mayoría de los países, de gasto etiquetado para implementar políticas de prevención y de reparación en relación con la violencia de género, para generar capacidades a fin de aumentar el número de mujeres en el empleo o para generar sistemas de cuidado, entre otras prioridades de la agenda regional de género. Así también, es preciso que los Estados se apropien del análisis de género de los ingresos fiscales, de manera de poder dar cuenta de los aportes diferenciados de hombres y mujeres a ellos. Sin duda, avanzar en el análisis de la política fiscal permitirá examinar los progresos de la igualdad de género y dar cuenta de las mejoras realizadas por los gobiernos en esta materia, así como ampliar la transparencia de la inversión destinada a los derechos de las mujeres.

VI. Conclusiones y desafíos

La elaboración de planes de igualdad de género es, en tanto instrumento de planificación, un compromiso con el futuro, que plantea objetivos y traza la ruta para lograrlos. Esto conlleva un cierto nivel de acuerdo sobre las transformaciones sociales, económicas y culturales de un país, y, en esta medida, más que un proyecto gubernamental, los planes son un proyecto país. La experiencia de la región muestra que los planes implementados abarcan períodos amplios y han persistido en tanto instrumentos técnico-políticos, lo que constituye un logro político importante y un avance en la lucha por los derechos humanos de las mujeres y por la igualdad de género. En este marco, el papel de los mecanismos para el adelanto de las mujeres en los distintos países ha sido clave y es difícil imaginarlos sin la existencia de la institucionalidad de género en el Estado.

Los procesos de institucionalización de género en el Estado han favorecido la instalación de nuevas formas de planificación de las políticas públicas, que, junto con nuevas concepciones de género en el quehacer del Estado, han permitido instalar la igualdad de género como objetivo de las políticas públicas. Si bien los países de la región han puesto en marcha procesos comunes al paradigma de los derechos e igualdad de las mujeres, los avances y efectos de dicha institucionalización no son homogéneos y, en esta medida, siguen formando parte de los objetivos de los mecanismos para el adelanto de las mujeres y del Estado en su conjunto para el logro de la igualdad y la autonomía de las mujeres.

Junto con los recursos de poder acumulados por los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las dos últimas décadas y su incidencia en distintos actores estatales, la situación normativa de los planes da cuenta de la instalación de una lógica de gestión que permite que esta herramienta técnica y política se mantenga en el tiempo, en un marco que garantiza continuidad y sostenibilidad.

En casi todos los países, los planes son resultado de procesos participativos que consideran diversas expresiones de la sociedad civil, así como las voces de los distintos actores del Estado, para su definición, seguimiento y reformulación. Por ello, se caracterizan por dar cuenta de las realidades concretas de la ciudadanía y sus diversos intereses, problemas y exigencias frente al Estado.

Desde un punto de vista político, la construcción de los planes debe tener un carácter concertado, que asegure tanto la elaboración de metas compartidas, como los compromisos de los distintos actores sociales, políticos y técnicos para aportar a su cumplimiento. Los mecanismos para la igualdad de género han trabajado en este sentido y se han abocado a la concreción de procesos participativos que han recogido la voz de una amplia diversidad de mujeres. La participación ha permitido establecer objetivos que reflejan las preocupaciones de la ciudadanía y fijar los ejes prioritarios en virtud de las realidades de la población.

Cada vez se ha ido incorporando más en la gestión pública la mirada de las mujeres silenciadas o invisibilizadas (como las mujeres afrodescendientes, indígenas o con discapacidad) y de la diversidad sexual, entre otras, lo que ha enriquecido el debate y ampliado las urgencias y los requerimientos, mostrando las deudas del Estado para con ellas.

En sus objetivos, contenidos y ejes estratégicos, los planes muestran una diversidad de sujetos institucionales y actores a los que se dirigen, y una estrecha relación con la capacidad de los mecanismos para el adelanto de las mujeres para posicionarse en el escenario gubernamental. Los planes de igualdad, en tanto instrumento dirigido al Estado en su conjunto, son la carta de navegación de los mecanismos, no así del Estado. A más de un cuarto de siglo de su instalación, siguen mostrando grandes desafíos de institucionalización, que se explican por las dificultades a la hora de priorizar estrategias y medidas, y por los compromisos insuficientes de los distintos actores del Estado para hacerse cargo de sus responsabilidades institucionales en materia de género.

El trabajo interinstitucional de los mecanismos para el adelanto de las mujeres ha generado una serie de estrategias para incidir a nivel sectorial, que han permitido incorporar metas de igualdad de género en las distintas entidades del Estado. No obstante, este es un proceso aún en construcción, debido a que la intersectorialidad como herramienta no ha logrado instalarse en la cultura institucional de los Estados latinoamericanos. La intersectorialidad, objetivo implícito en los planes que en general incluyen objetivos que requieren la participación activa de sectores diversos, no es fácil de lograr y muchas veces impone a los mecanismos de género un esfuerzo que no siempre están en condiciones de hacer.

La gestión pública con enfoque de género es un componente crucial para avanzar en la igualdad de género; el accionar de los distintos sectores debería estar alineado con los objetivos y las metas planteados en los planes de igualdad, lo que implica un trabajo conjunto que no es sencillo de realizar, pero constituye una condición para que las responsabilidades compartidas se cumplan.

Para la elaboración y aprobación de los planes y su seguimiento se debe considerar una instancia del más alto nivel de jerarquía —Consejo de Ministros o similar—, a fin de asegurar el compromiso y la voluntad política para su implementación. Además, se debe avanzar para que se agreguen en los objetivos estratégicos de la planificación institucional las metas incluidas en los planes de igualdad. Esto obliga a plantear ejercicios de priorización que deben realizarse y acordarse a nivel intersectorial y en el marco del debate del proceso presupuestario.

El hecho de que la evaluación y el seguimiento aún no hayan alcanzado el peso suficiente para poder medir resultados y efectos en la vida de las mujeres muestra la debilidad de los procesos de planificación de las políticas de igualdad de género. Muchas veces, los procesos de evaluación se centran en el cumplimiento de la gestión y no consideran los efectos en las mujeres y su entorno. Además, la insuficiencia de sistemas de seguimiento y evaluación tiene diversas repercusiones. Entre las más importantes se encuentran: los obstáculos en la ejecución presupuestaria y en la negociación de los futuros recursos a comprometer en el presupuesto, la precariedad de los sistemas de indicadores de seguimiento y la debilidad de la producción de conocimiento sobre el quehacer del Estado, en particular del impacto de los planes de igualdad.

La articulación de las metas de igualdad de género de los países con la visión del desarrollo revela la necesidad de generar relaciones sinérgicas entre los distintos instrumentos rectores de la planificación. El desarrollo con igualdad de género impone la inclusión del enfoque de género en los planes nacionales de desarrollo, especialmente en el contexto del debate del desarrollo sostenible.

La visibilidad presupuestaria de las estrategias para la igualdad de género muestra inconsistencias entre los planes de desarrollo y los planes y las políticas de igualdad de género respecto de la política fiscal, y genera importantes desafíos de articulación para los organismos rectores de las políticas públicas.

El análisis de las leyes de presupuesto muestra grandes avances en la visibilidad presupuestaria del gasto por instituciones, aun cuando en muchas de ellas el porcentaje del presupuesto es bajo frente a la magnitud del trabajo asignado. Esto incide negativamente en el cumplimiento de los objetivos de igualdad de género y da cuenta de la limitada capacidad de la acción estatal para estos fines.

La construcción del proceso presupuestario no presenta consistencias con los planes de igualdad de género y, salvo excepciones, la presencia de políticas de género en los presupuestos nacionales es débil o inexistente. Esto se debe, principalmente, a la existencia de fuertes resistencias culturales e ideológicas a la igualdad de género en la administración pública de los países de la región.

Los presupuestos para la igualdad de género, al igual que el presupuesto público, en general muestran una lógica inercial y recurrente en casi todos los países. Son muy pocos los países con incrementos interanuales considerables y en los casos en que existe un aumento sostenido en el tiempo (como en México), se destaca la concertación para incidir en el proceso presupuestario de diversos actores, tales como legisladoras, el mecanismo para el adelanto de las mujeres y la sociedad civil, además de la institucionalización de instrumentos para incorporar las políticas de igualdad de género en el debate presupuestario.

Uno de los desafíos que muestra este informe es la necesidad de profundizar en el examen de políticas fiscales que permitan, más allá del análisis de los presupuestos, estudiar los ingresos fiscales y ampliar la mirada sobre los sesgos de género en dichos presupuestos. Lograr un verdadero desarrollo sostenible con igualdad de género requiere evidencia para vincular los aspectos macroeconómicos con los fenómenos relacionados con la desigualdad, como la pobreza de tiempo y de ingresos de las mujeres o la violencia contra las mujeres. De esta manera, será posible generar propuestas de política pública prioritarias, que contengan respuestas integrales y coordinadas para prevenir, atender y reparar las desigualdades que viven muchas mujeres en la región.

Desarrollar políticas públicas de igualdad de género que generen más resultados y que logren tener un impacto positivo en la vida de las mujeres requiere fortalecer la acción de los mecanismos para la igualdad de género, crear instancias interinstitucionales del más alto nivel para la definición de prioridades de políticas y generar herramientas de planificación vinculadas a las estrategias nacionales de desarrollo.

Por último, la articulación de procesos políticos y técnicos que conjuguen las agendas nacionales de desarrollo con la agenda regional de género a nivel nacional, con foco en la Agenda 2030, es un imperativo de la planificación para el desarrollo en el corto y mediano plazo.

Bibliografía

ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2014), "Observaciones finales sobre el informe inicial y los informes periódicos segundo a quinto combinados de las Bahamas" (CEDAW/C/ BHS/CO/1-5/Add.1), Nueva York.

Aguirre, Rosario y Fernanda Ferra (2015), "Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe Caminos recorridos y desafíos hacia el futuro", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 122 (LC/L.3678/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Armijo, Marianela (2012), "Planes nacionales de desarrollo en países de América Latina y el Caribe: análisis preliminar de sus propuestas para el desarrollo", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

Astelarra, Judith (2006), "Políticas públicas de igualdad de oportunidades", *Género y currículo: aportaciones del género al estudio y práctica del currículo*, Carmen Rodríguez (coord.), Ed. Akal.

_____(2005), *Veinte años de políticas de igualdad*, Madrid, Ediciones Cátedra.

Banco Mundial (2011), *La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina*, octubre.

Bárcena, Alicia y Antonio Prado (2016), *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.

Batthyány, Karina y Sonia Montaño (coords.) (2012), *Construyendo autonomía. Compromisos e indicadores de género*, Cuadernos de la CEPAL, N° 100 (LC/G.2511-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Binstock, Hanna (1998), "Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 24 (LC/L.1126), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bonder, G. y otros (2015), "Ecos feministas de la Conferencia de Beijing: vivencias, reflexiones y visiones a futuro", *Decisiones en contextos de cambios: interpelaciones e inspiraciones de la Conferencia de Beijing*, SinerGias, Nº 5, Área Género, Sociedad y Políticas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 23 de agosto.

CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)) (2012), "Reproducción adolescente: novedades en América Latina", *Reseñas sobre Población y Desarrollo*, N° 8 Santiago [en línea] http://hdl.handle.net/11362/36939.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *40 años de agenda regional de género* (LC/G.2682), Santiago, julio [en línea] http://repositorio.cepal. org/bitstream/handle/11362/40333/1/S1600560_es.pdf.

_____(2016b), Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40715/S1601132_es.pdf.
_____(2016c), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686 (CRM.13/3)), Santiago.
_____(2015a), *Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigesimotercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en los países de América Latina y el Caribe* (LC/L.3951), Santiago.
_____(2015b), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2646), Santiago, septiembre.
_____(2015c), *El estado del arte y los retos de la planificación en América Latina y el Carib*e (LC/L.4072 (CRP.15/4), Santiago.
_____(2015d), *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe Anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe* (LC/G.2626/Rev.1), Santiago.
_____(2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
_____(2013a), *Mujeres en la economía digital: superar el umbral de la desigualdad* (LC/L.3666 (CRM.12/3)), Santiago.
_____(2013b), *Implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Examen del período 2009-2013 y lecciones aprendidas. Síntesis y balance* (LC/L.3640(CRPD.1/3), Santiago.
_____(2013c), "Consenso de Santo Domingo", *Informe de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.3789) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40198/LCL3789_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
_____(2012a), "El impacto de la política fiscal en la vida de la mujeres", *Nota para la Igualdad*, N° 2, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] http://oig.cepal.org/es/notas/nota-la-igualdad-ndeg-2-impacto-la-politica-fiscal-la-vida-mujeres.
_____(2012b), *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe Anual 2012. Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres* (LC/G.2561), Santiago.
_____(2011), *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. El salto de la autonomía de los márgenes al centro. Informe 2011*, Documentos de Proyecto, N° 436 (LC/W.436), Santiago.
_____(2010a), *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/G.2450(CRM.11/3)), Santiago.
_____(2010b), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3)), Santiago.
_____(2010c), "Consenso de Brasilia", Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe [en línea] http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf.
_____(2004), "Consenso de México, D.F.", *Informe de la Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/G.2256(CRM.9/6)) [en línea] http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/15198/lcg2256e.pdf.
CEPAL/SEGIB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Secretaría General Iberoamericana) (2011), *Espacios iberoamericanos: hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo* (LC/G.2507), Santiago, octubre.
Coello, Raquel (2016), "Presupuestos con perspectiva de género en América Latina: una mirada desde la economía institucionalista y feminista", tesis para optar al grado de doctor, Madrid, Universidad Complutense [en línea] http://eprints.ucm.es/37376/1/T37122.pdf.
Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2015), *Informe ejecutivo de seguimiento a los indicadores del tablero de control del CONPES 161 de 2013*, Bogotá.
De la Cruz, Carmen (2009), "La planificación de género en las políticas públicas", *Cuadernos de género: políticas y acciones de género. Materiales de formación*, Madrid, Universidad Complutense.
Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia (2014), *Informe sobre la participación femenina en el desempeño de cargos directivos de la administración público colombiana. Cumplimiento de la ley 581 de 2000*, Bogotá,
Dirección General de la Mujer, Junta de Castilla y León (2007), *Guía para elaborar, implantar y evaluar planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito local*, Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

Escobar-Lemmon, María y Michelle M. Taylor-Robinson (2009), "Getting to the top: career paths of women in Latin American cabinets", *Political Research Quarterly*, vol. 62, N° 4, Sage Publications, Universidad de Utah.

Fernós, María Dolores (2010), "National mechanism for gender equality and empowerment of women in Latin America and the Caribbean region", *serie Mujer y Desarrollo*, N°102 (LC/L.3203-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

García Prince, Evangelina (2010), "Agendas legislativas y parlamentarias para el desarrollo de los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 105 (LC/L.3234-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gelambi-Torrell, Mónica (2015), "Los planes de Igualdad como Instrumento para lograr la igualdad de género en América Latina ¿Algo más que un objetivo?", *Boletín Científico Sapiens Research,* vol. 5, Nº 1 [en línea] https://www.academia.edu/11842259/Los_Planes_de_Igualdad_como_instrumento_para_lograr_la_igualdad_de_g%C3%A9nero_en_Am%C3%A9rica_Latina_Algo_m%C3%A1s_que_un_objetivo.

Guzmán, Virginia (2003) "Gobernabilidad democrática y género. Una articulación posible", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 48 (LC/L.1962-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

_____(2001), "La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 32 (LC/L.1511-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Guzmán, Virginia y Sonia Montaño (2012), "Política públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 118 (LC/L.3531), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

INMUJERES/ONU Mujeres (Instituto Nacional de las Mujeres/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2014), "Referentes conceptuales de los presupuestos con perspectiva de género", *Cuaderno del Proyecto Institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en los presupuestos públicos de México a nivel estatal y municipal*, Ciudad de México.

Lagarde, Marcela (1997), *Claves feministas para el poderío y la autonomía de las mujeres*, Fundación Puntos de Encuentro.

Lahera, Eugenio (2002), *Introducción a las políticas públicas*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.

May, Peter (2003), "Policy design and implementation", *Handbook of Public Administration,* B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), Londres, Sage.

Naciones Unidas (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), José Luis Machinea, Alicia Bárcena y Arturo León (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

_____(2004), "Recomendación general No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal" [en línea] http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf.

_____(1966), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General [en línea] http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx.

_____(1995), Informe sobre la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (A/CONF.177/20/Rev.1), Nueva York.

OEA (Organización de los Estados Americanos) (2015), *Segundo Informe de Seguimiento a la Implementación de las Recomendaciones del Comité de Expertas del MESECVI* (OEA/Ser.L/II), Washington, D.C, Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI)

OMS/UNICEF/UNFPA/Banco Mundial/Naciones Unidas (Organización Mundial de la Salud/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Fondo de Población de las Naciones Unidas/Banco Mundial/Naciones Unidas) (2015), *Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2015* [en línea] http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/194254/1/9789241565141_ eng.pdf?ua=1.

ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2014a), *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing Declaración política y documentos resultados de Beijing+5* [en línea] http://beijing20.unwomen.org/~/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf%20-%20page=184.

_____(2014b), *Guía estratégica. Empoderamiento político de las mujeres: marco para una acción estratégica. América Latina y el Caribe (2014-2017)*, Ciudad de Panamá, Oficina Regional para las Américas y el Caribe.

OPS (Organización Panamericana de la Salud), (2013), *Comprender y abordar la violencia contra las mujeres. Femicidio*. Washington, D.C.

Oxfam (2014), "Ajustar la lente. Fiscalidad desde un enfoque de género: metodología de análisis", *Documentos de Trabajo de OXFAM*.

Pautassi, Laura (2011), "La igualdad en espera: el enfoque de género", *Revista Lecciones y Ensayos*, N° 89, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2012), ¿Cuánto hemos avanzado? Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe, Panamá [en línea] http://www.undp.org/content/dam/costa_rica/docs/undp_cr_Estudio_Participacion_Politca_Mujeres_Ambito_Subnacional.pdf.

_____(2011), *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando?: marco conceptual. Edición revisada y actualizada*, San Salvador.

Rico, María Nieves (1993), "Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 13 (LC/L.767) Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Rodríguez, Corina y Laura Pautassi (2016), "Violencia contra las mujeres y políticas públicas. Implicancias fiscales y socioeconómicas", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 137 (LC/L.4236) Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Rodríguez Gustá, Ana Laura (2014), "Interferencias en la conexión: las TIC en los planes de igualdad de oportunidades y las agencias digitales de América Latina", *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, N° 25, vol. 9, Buenos Aires, enero.

_____(2009), "¿Qué nos dicen los planes de igualdad de oportunidades de América Latina? Una reflexión en torno a las construcciones textuales de la desigualdad de género, la ciudadanía de mujeres y la participación", *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Asociación Latinoamericana de Sociología.

Rodríguez Vignoli, Jorge (2014), "La reproducción en la adolescencia y sus desigualdades en América Latina. Introducción al análisis demográfico, con énfasis en el uso de microdatos censales de la ronda de 2010", *Documentos de Proyecto*, Nº 605 (LC/W.605), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Sáez, Isabel (2015), "El horizonte de la igualdad de género: Colombia y Cuba frente a los retos del cuidado", *serie Asuntos de Género*, Nº 131 (LC/L.4110), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Salazar, Cecilia y otros (2012), *El cuaderno del cuidado: integrando los derechos de las mujeres y de la infancia*, La Paz, Universidad Mayor de San Andrés (UMSA).

Salvador, S. (2015), "Políticas de cuidado en El Salvador. Opciones, metas y desafíos", *serie Asuntos de Género*, N° 129 (LC/L.4086), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

UNFPA (Fondo de Población de Naciones Unidas) (2013), *Estado de la Población Mundial 2013. Maternidad en la niñez. Enfrentar el reto del embarazo en adolescentes*, Nueva York.

Urriola Pérez, Ivonne (2014), *¿Dónde están los focos de la investigación feminista en América Latina y el Caribe?*, Panamá, Centro Regional del PNUD, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Volto, Roxana y Ada Zambrano (2009), "Evaluación de políticas públicas para la equidad y la igualdad entre mujeres y hombres", *Cuadernos de género: políticas y acciones de género. Materiales de formación*, Madrid, Universidad Complutense.

Walby, Sylvia (2005), "Gender mainstreaming: productive tensions in theory and practice", *Contribution to ESRC Gender Mainstreaming Seminars*, University of Leeds [en línea] http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/Gender-Mainstreaming.pdf.

_____(2004), "Mainstreaming de género: uniendo la teoría con la práctica", ponencia presentada en las jornadas Mainstreaming de Género: Conceptos y Estrategias Políticas y Técnicas, Andalucía [en línea] http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21670/1/34_mainstreaming_walby2004_esp.pdf.

Anexos

Anexo A1
El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe: una herramienta para el análisis y seguimiento de la situación de las mujeres

El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe despliega el análisis de las autonomías a partir de un grupo acotado de indicadores estratégicos, que fueron consensuados por los Gobiernos de la región, y de repositorios legislativos, que permiten hacer una lectura de los avances y rezagos en estas dimensiones de la desigualdad de género. Además, revisa, a través de una serie de estudios específicos, los instrumentos y las estrategias que los Estados de la región ponen en marcha para enfrentar los nudos de la desigualdad y responder a las resistencias culturales al cambio, en particular cuando se habla de autonomía de las mujeres e igualdad de género.

Los indicadores que recoge el Observatorio para cada una de las autonomías, si bien son acotados en cantidad, resultan significativos en la medida en que dan cuenta de dimensiones centrales de la desigualdad de género. En últimos años se han ampliado en virtud de las exigencias de igualdad y en función de la disponibilidad de datos en los países, y en la actualidad el Observatorio cuenta con información recurrente y disponible para las tres autonomías y da cuenta de cinco indicadores en autonomía física, siete en autonomía en la toma de decisiones y cinco en autonomía económica. En el marco de la construcción de los indicadores para el seguimiento de los ODS, estos podrán considerarse una referencia, especialmente para la medición del tiempo de trabajo no remunerado, ya que América Latina y el Caribe es la única región que tiene un repositorio donde se generan las bases de datos, a partir de las encuestas de uso del tiempo implementadas en ella, en que se expresan tendencias comparables entre países. Lo mismo ocurre en el caso de la medición del feminicidio, ya que el trabajo realizado en forma conjunta por todos los países permite contar con un indicador con datos oficiales provenientes de registros administrativos, que expresa la magnitud del fenómeno en la región.

La CEPAL actualiza de manera permanente y sistemática las bases de datos con la información de los indicadores del Observatorio de Igualdad de Género, y estas se difunden y ponen a disposición de gobiernos, centros académicos, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y toda persona interesada a través del sitio web.

Los repositorios con legislación sobre violencia contra las mujeres, cuotas o leyes de paridad, políticas de cuidado y legislación sobre aborto recogen el articulado constitucional, las leyes específicas y la normativa dictada por las instituciones pertinentes a cada caso. Además, permiten avanzar para analizar la forma en que los países cumplen con los acuerdos internacionales o generan respuestas a las situaciones de discriminación o desigualdad que viven las mujeres en la región.

En el caso de las políticas justas, se parte de la certeza de que las políticas de igualdad de género pueden diferenciarse de otras políticas y que en las distintas etapas de su desarrollo (diseño, debate, implementación o seguimiento) expresan un carácter innovador de la gestión pública. Los Estados responden a los nuevos retos que implica considerar la igualdad y la no discriminación en la práctica, reconociendo las discriminaciones múltiples y las necesidades diferenciadas y, en consecuencia, las medidas, contenidos y protecciones o reparaciones específicas dirigidas a la ciudadanía a través de dichas políticas. Los análisis de políticas justas dan cuenta de revisiones críticas de las políticas públicas desarrolladas por algunos países y permiten mostrar resultados y analizar cómo estas son capaces de transformar situaciones de injusticia de género.

A continuación, se detalla el tipo de información disponible para cada una de las autonomías en materia de indicadores, de las leyes sistematizadas y de las políticas públicas analizadas.

A. Autonomía física

La autonomía física da cuenta de la capacidad de las mujeres de decidir libremente sobre su propio cuerpo. En el Observatorio se despliega el análisis de dos dimensiones sociales relevantes en la región: el respeto a los derechos reproductivos y el enfrentamiento de la violencia que se ejerce contra la mujer.

Indicadores de autonomía física

- Feminicidio

  Con datos disponibles de 18 países, corresponde a la cuantificación anual de homicidios de mujeres de 15 años y más, asesinadas por razones de género. Se expresa en números absolutos y en tasas por cada 100.000 mujeres. De acuerdo con las legislaciones nacionales, se denomina femicidio, feminicidio u homicidio agravado por razones de género.

- Muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima

  Con datos disponibles de 23 países, corresponde a las mujeres de 15 años y más que son víctimas mortales de su pareja o expareja íntima. Se expresa en números absolutos y en tasas por cada 100.000 mujeres.

- Maternidad en adolescentes

  Corresponde al total de mujeres jóvenes de 15 a 19 años que declaran haber tenido al menos 1 hijo nacido vivo al momento del censo, dividido por el total de mujeres jóvenes del mismo grupo de edad, multiplicado por 100. El denominador de este indicador incluye a todas las jóvenes de 15 a 19 años, hayan o no declarado información sobre hijos tenidos.

- Demanda insatisfecha de planificación familiar

  Con información para 24 países, muestra el porcentaje de mujeres fértiles, activas sexualmente, que informan no querer más hijos o que desean retrasar el siguiente embarazo y que no usan ningún método anticonceptivo. El concepto de demanda insatisfecha de planificación familiar alude a la brecha entre las intenciones reproductivas de la mujer y su comportamiento anticonceptivo. Para monitoreo de los ODM, la necesidad insatisfecha se expresa como un porcentaje basado en las mujeres que están casadas o en unión consensual.

- Mortalidad materna

  La medición de la mortalidad materna es un proceso complejo y los datos provenientes de las distintas fuentes disponibles no necesariamente coinciden entre sí. Con fines de comparabilidad entre los países y en el marco de los ODM, el Grupo Institucional para la Estimación de la Mortalidad Materna de las Naciones Unidas hace el cálculo de la tasa de mortalidad materna para cada país. Esta información no siempre coincide con los datos con que cuentan los países de acuerdo con sus registros, que son recogidos por la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Si bien los datos considerados para el seguimiento de los ODS (antes de los ODM) corresponden a la información provista por el Grupo Institucional para la Estimación de la Mortalidad Materna, el Observatorio de Igualdad de Género publica ambos datos.

1. Repositorio de leyes de autonomía física

a) Leyes de violencia

La violencia contra las mujeres constituye uno de los problemas más graves de vulneración de derechos de las mujeres, que impide de manera integral su autonomía. En cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de la Convención de Belém do Pará, único instrumento jurídico internacional vinculante específico sobre violencia basada en género, de la Convención sobre la

Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y de otros instrumentos pertinentes, América Latina y el Caribe ha avanzado en la elaboración de un cuerpo normativo y ha adoptado leyes y políticas contra la discriminación y la violencia hacia las mujeres (véase el cuadro A1.1).

Cuadro A1.1
América Latina y el Caribe: leyes de violencia

Ley integral de violencia	Ley de violencia doméstica	Ley de trata de personas	Ley de acoso sexual	Femicidio/feminicidio
Argentina[a]	Anguila	Antigua	Argentina	Argentina
Colombia[a]	Antigua y Barbuda	Argentina	Belice	Bolivia (Estado Plurinacional de)
Costa Rica	Bahamas[a]	Barbados	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Brasil
El Salvador[a]	Barbados	Brasil	Chile	Chile
Guatemala	Belice	Chile	Costa Rica	Colombia
México	Brasil	Colombia	Ecuador	Costa Rica
Nicaragua	Chile	Costa Rica	El Salvador	Ecuador
Panamá	Dominica	Ecuador	Honduras	El Salvador
Venezuela (República Bolivariana de)[a]	Ecuador	El Salvador	México	Guatemala
	Granada[a]	Guatemala	Panamá	Honduras
	Guyana[a]	Guyana	Perú	México
	Haití	Haití	Puerto Rico	Nicaragua
	Honduras	Honduras	Santa Lucía	Panamá
	Jamaica[a]	Jamaica	Uruguay	Perú
	Paraguay	México	Venezuela (República Bolivariana de)	República Dominicana
	Perú	Nicaragua		Venezuela (República Bolivariana de)
	República Dominicana	Panamá		
	Saint Kitts y Nevis[a]	Paraguay		
	San Vicente y las Granadinas	Perú		
	Santa Lucía[a]	República Dominicana		
	Suriname			
	Trinidad y Tabago			
	Uruguay			

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.
[a] En elaboración.

b) Leyes y normativa sobre derechos reproductivos

Cuadro A1.2
América Latina: leyes de aborto

Causales	Sin restricción de causales	Para preservar la salud mental (y física) de la mujer	Por violación, estupro o incesto	Para preservar la salud física (y la vida) de la mujer	Por inviabilidad del feto	Para salvar la vida de la mujer	Prohibido totalmente
Países	Cuba	Costa Rica	Argentina	Argentina	Colombia	Guatemala	Chile
	Uruguay	Ecuador	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bolivia (Estado Plurinacional de)		Panamá	Honduras
	Ciudad de México	Perú	Brasil	Brasil		Venezuela (República Bolivariana de)	El Salvador
	Puerto Rico		Colombia	Colombia			Nicaragua
			Panamá	Paraguay			República Dominicana

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

2. Políticas justas analizadas

Cuadro A1.3
Brasil, Colombia y Uruguay: políticas justas para la autonomía física de las mujeres

Brasil: ley núm. 11.340 Maria da Penha	La ley Maria da Penha es un claro avance en la garantía de la autonomía física de las mujeres y establece un marco de acción que, por una parte, reconoce y asume la responsabilidad del Estado en el enfrentamiento a la violencia contra las mujeres y, por la otra, ofrece acciones concretas. La ley incorpora un nuevo paradigma al reconocer la violencia contra la mujer como una violación a los derechos humanos y no como un crimen privado de menor gravedad. Se aplica así a la violencia contra la mujer el régimen jurídico aplicable a las violaciones de derechos humanos
Colombia: política de Garantía de Acceso a la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE)	Esta política asegura el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE) de acuerdo con lo establecido en la ley. El acceso a la interrupción voluntaria del embarazo en las tres causales despenalizadas reconoce el derecho fundamental de la mujer a tomar decisiones libres e informadas sobre su cuerpo
Uruguay: política de lucha contra la violencia doméstica	Esta política ha significado logros en materia de acuerdos interinstitucionales y en el trabajo territorial. Se han fortalecido las Comisiones Departamentales de Lucha contra la Violencia Doméstica y la articulación de estas con los Comités de Recepción Local del Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV). El Consejo Nacional Consultivo ha logrado incidir en otros sectores y esto se ve reflejado en el aumento de la participación de instituciones en calidad de invitadas al Consejo o a través del incremento de solicitudes de asesoramiento. Además, ha aportado a la consolidación de un sistema de respuesta interinstitucional a mujeres en situación de violencia basada en género

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

B. Autonomía en la toma de decisiones

La autonomía en la toma de decisiones (o autonomía política) se refiere a la presencia de las mujeres en los distintos niveles de los poderes del Estado y a las medidas orientadas a promover su participación plena y en igualdad de condiciones. En este ámbito, el Observatorio de Igualdad de Género contempla indicadores sobre participación en espacios de poder político, el cumplimiento del compromiso de la Plataforma de Acción de Beijing para desarrollar los mecanismos para el adelanto de las mujeres y el estado de la firma y ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Indicadores de autonomía en la toma de decisiones

- Poder Ejecutivo: porcentaje de mujeres en los gabinetes ministeriales

  Con información de 36 paísesde América Latina y el Caribe, corresponde al porcentaje de mujeres que ocupan carteras ministeriales en un período presidencial o de gobierno de un primer ministro.

- Poder Legislativo: porcentaje de mujeres en el órgano legislativo nacional (Cámara baja o única)

  Corresponde a la proporción de mujeres que ocupan puestos en el Parlamento nacional. Para comparaciones internacionales generalmente solo se utiliza la Cámara baja o única.

- Poder Judicial: porcentaje de mujeres ministras en el máximo tribunal de justicia o corte suprema

  Corresponde al porcentaje de mujeres ministras juezas o magistradas que ejercen en el máximo tribunal de justicia o corte suprema en 33 países de América Latina y el Caribe.

- Poder local: porcentaje de mujeres alcaldesas electas

  Con información para 26 países de la región, corresponde al porcentaje de mujeres electas como alcaldesas para un período de gobierno local. El nombre del indicador queda determinado por la mayor frecuencia con que se alude a este cargo en América Latina y el Caribe, no obstante considera a intendentes, prefectos, síndicos y presidentes municipales.

- Poder local: porcentaje de mujeres concejalas electas

  Corresponde al porcentaje de mujeres electas como concejalas para un período de gobierno local. Se cuenta con información de 25 países de la región.

- Países que han firmado y ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

  Con información para 38 países de América Latina y el Caribe, muestra el estado de situación de los Estados de la región respecto de esta Convención y su Protocolo Facultativo.

- Nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de las mujeres

  Este indicador, que cuenta con información para 39 países de América Latina y El Caribe, da cuenta del estatus que los países formalmente han conferido a estos mecanismos mediante leyes, decretos y otras medidas oficiales. Los niveles de clasificación para América Latina son: nivel alto para los mecanismos con rango institucional de ministerio, o bien cuando el rango de la o el titular es de ministra/o con plena participación en el gabinete; nivel medio cuando los mecanismos dependen de la presidencia y sus titulares no participan en el gabinete (oficinas adscritas a la presidencia, secretarías, institutos nacionales y otras figuras), y nivel bajo cuando los mecanismos dependen de un ministerio o de una autoridad de menor rango (viceministerios, institutos, consejos y otras figuras).

1. Repositorio de leyes de autonomía en la toma de decisiones

Cuadro A1.4
América Latina: leyes de cuotas y de paridad

País	Año	Nivel de aplicación	Porcentaje
Argentina	1991	Parlamento nacional y legislaturas provinciales	30
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2010	Senado, Cámara baja, Asambleas Departamentales y Regionales, Concejalías Municipales y otras autoridades electivas, titulares y suplentes	50
Brasil	1997	Todos los cargos electos proporcionalmente (legislativo, municipal y nacional)	30
Chile	2015	Diputados o senadores declarados por los partidos (ni los hombres ni las candidatas mujeres podrán superar el 60% del total respectivo)	40
Colombia	2011	Partidos políticos	30
Costa Rica	2009	Todos los cargos de elección popular	50
Ecuador	2009	Elecciones pluripersonales parlamentarias y autoridades municipales	50
El Salvador	2013	Asamblea Legislativa, Parlamento Centroamericano y Concejos Municipales	30
Guyana	2001	Partidos políticos en elecciones nacionales y regionales	33
Honduras	2012	Nóminas de candidatos a cargos de autoridad y en los órganos de dirección de los partidos, así como en las candidaturas a cargos de elección popular	40; 50 (desde 2016)
Haití	2012	Todos los niveles del sector público y los partidos políticos	30
Nicaragua	2012	Asamblea Nacional y el Parlamento Centroamericano	50
México	2014	Congreso federal y congresos locales	50
Panamá	2012	Partidos políticos	50
Paraguay	1996	Cuerpos colegiados	20

Cuadro A1.4 (conclusión)

País	Año	Nivel de aplicación	Porcentaje
Perú	2006	Consejos municipales y regionales	30
República Dominicana	2000	Diputados y cargos municipales	33
Uruguay	2009 (se aplica en 2014)	Elecciones de primer y segundo grado. Poder Legislativo, intendencias municipales, Juntas Departamentales, Juntas Locales Autónomas de carácter electivo, Juntas Electorales y dirección de partidos políticos	No explícita
Venezuela (República Bolivariana de)	2009	Consejos legislativos regionales, concejales metropolitanos y concejales al Cabildo del distrito del Alto Apure (2008)	50

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de la legislación de los respectivos países.

Cuadro A1.5
Países con leyes de paridad

País	Año aprobación	Aplicación	Obliga	Sanción
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2008	Cámara de Diputados y Senado	Sí	No inscripción de la lista
Costa Rica	2009	Asamblea Legislativa	Sí	No inscripción de la lista
Ecuador	2008	Asamblea Nacional	Sí	No inscripción de la lista
Honduras	2012	Congreso Nacional	Sí	Multa del 5% del financiamiento estatal total
México	2014	Cámara de Diputados, Senado, congresos locales	Sí	No inscripción de la lista
Nicaragua	2012	Asamblea Nacional	Sí	No
Panamá	2012	Elecciones internas de partidos políticos y primarias	No	No

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de la legislación de los respectivos países.

2. Políticas justas analizadas

Cuadro A1.6
Bolivia (Estado Plurinacional de) y Costa Rica: políticas justas para la autonomía en la toma de decisiones de las mujeres

Estado Plurinacional de Bolivia: política de paridad y alternancia de género en los órganos de elección	Esta política, destinada a garantizar la participación de las mujeres en los órganos de elección del Estado y en las directivas de agrupaciones y partidos políticos, ha tenido importantes resultados en lo que respecta a la presencia de mujeres en los órganos del Estado
Costa Rica: política de paridad y alternancia en la Ley Electoral	Esta política permite asegurar el acceso igualitario de las mujeres en las instancias de elección popular. En 2010, Costa Rica fue el país que informó el mayor incremento proporcional de diputadas en todo el mundo

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

C. Autonomía económica

La autonomía económica se explica como la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres. Considera el uso del tiempo y la contribución de las mujeres a la economía.

Indicadores de autonomía económica

- Población sin ingresos propios por sexo

  Con datos para 16 países de América Latina, muestra la proporción de la población femenina (masculina) de 15 años y más que no es perceptora de ingresos monetarios individuales y que no estudia (según su condición de actividad) en relación con el total de la población femenina (masculina) de 15 años y más que no estudia. El resultado se expresa en porcentajes.

- Tiempo total de trabajo

  Con datos para 10 países de América Latina, muestra el tiempo de trabajo total, considerado como la suma del tiempo de trabajo remunerado y el tiempo de trabajo no remunerado. El trabajo remunerado se refiere al trabajo que se realiza para la producción de bienes o prestación de servicios para el mercado y se calcula como la suma del tiempo dedicado al empleo, a la búsqueda de empleo y al traslado al trabajo. El trabajo no remunerado se refiere al trabajo que se realiza sin pago alguno y se efectúa mayoritariamente en la esfera privada. Se mide cuantificando el tiempo que una persona dedica al trabajo para autoconsumo de bienes, labores domésticas y de cuidados no remuneradas para el propio hogar o para apoyo a otros hogares.

- Tiempo de trabajo no remunerado según ingresos propios por sexo

  Con información para 7 países de América Latina, da cuenta del tiempo que dedica la población de 20 a 59 años al trabajo no remunerado, es decir al trabajo que se realiza sin pago alguno y se efectúa mayoritariamente en la esfera privada. Se mide cuantificando el tiempo que una persona dedica al trabajo para autoconsumo de bienes, labores domésticas y de cuidados no remunerados para el propio hogar o para apoyo a otros hogares. Se presenta desagregado por sexo y por la condición que tenga la persona de ser perceptora o no de ingresos monetarios individuales.

- Índice de feminidad en hogares pobres

  Con datos disponibles para 17 países de América Latina, muestra las disparidades en la incidencia de la pobreza (indigencia) entre mujeres y hombres. Un valor superior a 100 indica que la pobreza (indigencia) afecta en mayor grado a las mujeres que a los hombres, en tanto que un valor inferior a 100 revela la situación contraria.

- Distribución de la población ocupada según nivel de productividad y sexo

  Con datos disponibles para 17 países de América Latina, muestra la distribución de la población ocupada de 15 años y más según el nivel de productividad. Con este fin, se han considerado los sectores de actividad económica de acuerdo con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU), Rev.2. Estos sectores se han agrupado considerando su productividad laboral media (en dólares PPA de 2005) en los siguientes niveles:

  – Sector de baja productividad: agricultura, comercio y servicios

  – Sector de productividad media: construcción, manufactura y transporte

  – Sector de alta productividad: actividad financiera, electricidad y minería.

1. Repositorio de leyes de autonomía económica

Cuadro A1.7
América Latina: licencias de maternidad y paternidad, 2016

País	Licencia de maternidad	Licencia de paternidad
Argentina	90 días	2 días
Bolivia (Estado Plurinacional de)	45 días antes y 45 días después del parto	3 días
Brasil	120 días (sector privado) y 180 días (sector público)	20 días
Chile	24 semanas	5 días
Colombia	18 semanas	8 días
Costa Rica	4 meses	5 días
Cuba	18 semanas	Concluida la licencia y la lactancia los padres deciden cuál de ellos cuidará del hijo o la hija durante el primer año de vida
El Salvador	16 semanas (sector privado) y 12 semanas (sector público)	3 días
Ecuador	12 semanas	10 a 15 días
Guatemala	12 semanas	2 días
Honduras	12 semanas (Seguro Social)	No contemplada
México	12 semanas	5 días
Nicaragua	12 semanas	5 días
Panamá	14 semanas	No contemplada
Paraguay	18 semanas	2 semanas
Perú	98 días	4 días
República Dominicana	12 semanas	2 días
Uruguay	14 semanas	13 días (dependientes) y 10 días (no dependientes)
Venezuela (República Bolivariana de)	26 semanas	14 días

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

Cuadro A1.8
El Caribe: licencias de maternidad y paternidad, 2016

País	Licencia de maternidad	Licencia de paternidad
Antigua y Barbuda	13 semanas	No contemplada
Bahamas	12 semanas	7 días sin remuneración
Barbados	12 semanas	No contemplada
Belice	14 semanas	No contemplada
Dominica	12 semanas	No contemplada
Granada	12 semanas	No contemplada
Guyana	13 semanas	No contemplada
Haití	12 semanas	No contemplada
Islas Caimán	12 semanas	Solo para el sector público
Jamaica	12 semanas	No contemplada
Santa Lucía	13 semanas	No contemplada
Saint Kitts y Nevis	13 semanas	No contemplada

Cuadro A1.8 (conclusión)

País	Licencia de maternidad	Licencia de paternidad
San Vicente y las Granadinas	13 semanas	No contemplada
Suriname	12 semanas (sector público) y solo si hay convenio colectivo de trabajo (sector privado)	No contemplada
Trinidad y Tabago	13 semanas	No contemplada

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

Cuadro A1.9
América Latina y el Caribe: licencias para el cuidado de dependientes, 2016

Tipo de licencia	Número
De maternidad	20
De paternidad	14
Parental	4
Para el cuidado de un familiar con enfermedad grave o terminal	4
Por adopción	8
Para el cuidado de un hijo o hija con discapacidad	3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

2. Políticas justas analizadas

Cuadro A1.10
Colombia, Cuba, Chile y México: políticas justas para la autonomía económica de las mujeres

Colombia: el trabajo doméstico de las mujeres llega a las cuentas nacionales	Análisis de la Ley núm. 1.413 que regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales. Esto permite hacer visible el aporte económico del trabajo doméstico de las mujeres para la sociedad
Cuba: 55 años de cuidar a los niños para liberar tiempo a las mujeres	Revisión y análisis de la experiencia de la política de los Círculos Infantiles en Cuba, que enfrenta la desigualdad a través de la creación de una institucionalidad estatal para el cuidado de niños y niñas, favoreciendo el acceso de las mujeres a la economía formal del trabajo y disminuyendo la desventaja generada por su función de cuidadoras respecto de los hombres
Chile: reforma previsional	Esta política tiende a resolver una injusticia redistributiva mediante la disminución de las brechas de pensión entre hombres y mujeres y la colaboración con el fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres
México: gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género (GEMIG)	El GEMIG garantiza el cuestionamiento de la neutralidad de los presupuestos públicos respecto del género, estableciendo la importancia de la incorporación del enfoque de género como condición para atender con eficacia las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres. La obligatoriedad de desagregar por sexo es un avance importante en la generación de datos relativos a los beneficios del gasto, algo fundamental para conocer la medida en que el gasto contribuye a superar las desigualdades de género

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

Anexo A2
Planes de igualdad

Belice (2013), *Revised National Gender Policy 2013*, Comisión Nacional de la Mujer.

Bolivia (Estado Plurinacional de) (2008), *Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades "Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia, para Vivir Bien"*, Ministerio de Justicia, Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales.

Brasil (2013), *III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, 2013-2015*, Presidencia de la República, Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (SPM).

_____(2009), *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*, Presidencia de la República, Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (SPM).

_____(2004), *I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*, Presidencia de la República, Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (SPM).

Chile (2011), *Plan de Igualdad entre Hombres y Mujeres 2011-2020. Hacia un Chile justo y corresponsable*, Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).

_____(2010), *Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres (2010-2020)*, Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).

_____(1999), *Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010*, Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).

_____(1994), *Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres*, Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).

Colombia (2013), *Política Pública Nacional de la Equidad de Género para las Mujeres. Documento CONPES Social*, N° 161, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

_____(2012), *Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres*, Bogotá.

_____(2003), *Mujeres constructoras de paz y desarrollo. Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006*, Bogotá, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

_____(1999), *Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. Plan Nacional de Desarrollo, Cambio para Construir la Paz 1998-2002*, Bogotá, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

Costa Rica (2007), *Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2017*, Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).

Ecuador (2014), *Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género, 2014-2017*, Consejo Nacional para la Igualdad de Género.

_____(2005), *Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres Ecuatorianas 2005-2009*, Consejo Nacional de las Mujeres del Ecuador (CONAMU).

El Salvador (2012), *Plan Nacional de Igualdad y Equidad para las Mujeres Salvadoreñas 2012. Ganamos todas y todos*, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU).

_____(2011), *Política Nacional de las Mujeres 2011-2014*, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU).

_____(2005), *Política Nacional de la Mujer,* Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, (ISDEMU).

Guatemala (2009), *Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres —PNPDIM— y Plan de Equidad de Oportunidades —PEO-2008-2023*, Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM).

Honduras (2010), *II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras 2010-2022 (II PIEGH)*, Instituto Nacional de la Mujer (INAM).

_____(2002), *I Plan de Igualdad de Oportunidades 2002-2007*, Instituto Nacional de la Mujer (INAM).

Islas Caimán (2004), *National Policy on Gender Equity and Equality*, Ministerio de Servicios a la Comunidad, Juventud, Deporte y Asuntos de Género.

Islas Vírgenes Británicas (2011), *National Policy for Gender Equity and Equality*, Departamento de Asuntos de Género, Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Jamaica (2011), *National Policy for Gender Equality (NPGE)*, Oficina de Asuntos de la Mujer.

México (2013), *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, PROIGUALDAD*, Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

_____(2008), *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012*, Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).
Nicaragua (2006), *Programa Nacional de Equidad de Género 2006-2010*, Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM).
Panamá (2012), *Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PPIOM)*, Instituto de la Mujer (INAMU).
_____(2002), *Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres PIOM II 2002-2006*, Ministerio de la Juventud, la Niñez y la Familia, Dirección Nacional de la Mujer.
Paraguay (2008), *III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2008-2017*, Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República.
_____(2003), *II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2003-2007*, Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República.
_____(1997), *I Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, 1997-2001*, Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República.
Perú (2012), *Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017* (PLANIG), Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
_____(2011), *Agenda para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2011-2015*, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
_____(2006), *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Varones 2006-2010*, Dirección General de la Mujer, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
República Dominicana (2007), *II Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PLANEG II) 2007-2017*, Ministerio de la Mujer.
_____(2002), *Plan Nacional de Equidad de Género 2002-2004*, Ministerio de la Mujer.
Suriname (2011), *Gender Work Plan 2013,* Ministerio del Interior.
Trinidad y Tabago (2009), *National Policy on Gender and Development of the Republic of Trinidad and Tobago. Draft Document*, Ministerio de Desarrollo Comunitario, Cultura y Asuntos de Género.
Uruguay (2007), *Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2007-2011*, Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).
Venezuela (República Bolivariana de) (2013), *Plan para la Igualdad y Equidad de Género "Mama Rosa", 2013-2019,* Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género.
_____(2004), *Plan de Igualdad para las Mujeres (PIM) 2004-2009*, Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género.

Anexo A3
Normativa de los planes de igualdad de oportunidades

Brasil (2013), "Decreto Nº 7.959, de 13 de março de 2013. Dispõe sobre o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, para o período de 2013 a 2015, altera o Decreto nº 5.390, de 8 de março de 2005, e dá outras providências" [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7959.htm.

Colombia (2011), "Ley 1450 de 2011 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014" [en línea] http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/co/co058es.pdf.

Costa Rica (2008), "Decreto Ejecutivo 34729. Coordinación y ejecución de la Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEG) en las instituciones públicas" [en línea] http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=63962&nValor3=73907&strTipM=TC.

Ecuador (2008), "Constitución de la República del Ecuador 2008" [en línea] http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_const.pdf.

El Salvador (2011), "Decreto Nº 645. Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres" [en línea] http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-igualdad-equidad-y-erradicacion-de-la-discriminacion-contra-las-mujeres/archivo_documento_legislativo.

Estado Plurinacional de Bolivia (2008), "Decreto Supremo Nº 29.850- Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades "Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia para Vivir Bien" [en línea] http://faolex.fao.org/cgi-bin/faolex.exe?database=faolex&table=result&search_type=query&lang=eng&format_name=%40ERALL&query=ID%3ALEX-FAOC134098.

Guatemala (2009), "Acuerdo Gubernativo Nº 302-2009" [en línea] http://186.151.231.80/CAPP/documentos/2/AG%20%20302%202009%20P%20Nacional%20de%20promoci%C3%B3n%20y%20desarrollo%20integral%20de%20las%20mujeres%202008-2023.pdf.

Honduras (2010), "Decreto Ejecutivo PCM-028-2010. Aprobación del II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras (PIEGH)" [en línea] http://www.inam.gob.hn/web/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=4:decreto-ejecutivo-numero-pcm-028-2010-aprobacion-del-ii-plan-de-igualdad-y-equidad-de-genero-de-honduras-piegh&Itemid=110.

México (2009), "Decreto 30/08/2013, por el que se aprueba el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018" [en línea] https://www.google.cl/search?q=Decreto%2C+publicado+en+el+Diario+Oficial+de+la+Federaci%C3%B3n+(DOF)+el+30%2F08%2F2013&oq=Decreto%2C+publicado+en+el+Diario+Oficial+de+la+Federaci%C3%B3n+(DOF)+el+30%2F08%2F2013&aqs=chrome..69i57.5341j0j4&sourceid=chrome&es_sm=122&ie=UTF-8.

Nicaragua (2006), "Decreto Nº 36/06. Programa Nacional de Equidad de Género (PNEG)" [en línea] http://faolex.fao.org/cgi-bin/faolex.exe?database=faolex&search_type=query&table=result&query=ID:LEX-FAOC135096&format_name=ERALL&lang=eng.

Panamá (2012), "Decreto Ejecutivo 244 de 18 diciembre de 2012, que adopta la política pública de igualdad de oportunidades para las mujeres" [en línea] http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/92021/106974/F-1044638833/PAN92021.pdf.

Paraguay (1992), "Ley N 34/1992 que crea la Secretaría de la Mujer" [en línea] www.leyes.com.py/todas_disposiciones/1992/leyes/ley_34_92.php.

Perú (2012), "Decreto Legislativo 1098 que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables" [en línea] http://www.mimp.gob.pe/files/transparencia/lof/lof_mimp_2012.pdf.

República Dominicana (2010), "Decreto 56 de 2010, para que 19 secretarías de Estado pasen a denominarse ministerios" [en línea] http://www.consultoria.gov.do/spaw2/uploads/files/Decreto%2056-10.pdf.

Uruguay (2007), "Decreto 184/007 apruébase el 'Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Políticas públicas hacia las mujeres 2007-2011'" [en línea] http://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/184-2007.

Anexo A4
Planes nacionales de desarrollo

Bolivia (Estado Plurinacional de) (2014), *Plan de Desarrollo Económico y Social en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien 2016-2020*, Ministerio de Planificación del Desarrollo.

Brasil (2010), *Brasil 2022,* Secretaría de Asuntos Estratégicos, Presidencia de la República, Gobierno Federal.

Colombia (2014), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país. Paz, equidad, educación*, Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Costa Rica (2014), Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante", San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Ecuador (2013), *Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

_____(2009), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

El Salvador (2015), *El Salvador productivo, educado y seguro. Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019*, Secretaría Técnica y de Planificación.

Guatemala (2012), *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

Honduras (2010), *Visión de País 2010 – 2038 y Plan de Nación 2010- 2022*, Sistema Nacional de Planeación.

México (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Ciudad de México.

Nicaragua (2012), *Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016*, Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional.

Paraguay (2014), *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia.

Perú (2016), *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021*, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

República Dominicana (2012), *Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. Un viaje de transformación hacia un país mejor*, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.

Venezuela (República Bolivariana de) (2013), *Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2013-2019*, Asamblea Nacional.

En este estudio del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe se presenta una revisión y análisis de los procesos de diseño de los planes de igualdad de género vigentes en los países de América Latina y el Caribe. Desde los primeros planes elaborados en la década de 1990, y en especial a partir del presente siglo, estos instrumentos se han constituido en verdaderos mapas de ruta de los Estados hacia la igualdad de género y la garantía de los derechos de las mujeres en la región, además de representar una muestra de la voluntad política para avanzar en esta materia.

El análisis de los procesos de elaboración de estos planes permite visibilizar en qué aspectos puede mejorar su alcance e incidencia, tanto en lo que respecta a la superación de la discriminación y subordinación que afectan a las mujeres como en relación con la imprescindible transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas.

Los actuales retos de América Latina y el Caribe en materia de igualdad de género son múltiples y complejos y demandan un compromiso sostenido y transversal del Estado con los derechos humanos de las mujeres y su autonomía. La región cuenta con una Agenda Regional de Género que debe tenerse en cuenta en la discusión de futuros planes de igualdad y que, junto con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, ha de convertirse en un marco de referencia para las propuestas y objetivos que se establezcan.

Finalmente, como se señala en este estudio, la vinculación y la generación de sinergias entre los planes de igualdad de género y los instrumentos de planificación para el desarrollo constituyen un imperativo —no hay desarrollo posible sin igualdad de género— y una oportunidad que abre el camino a la instalación y el fortalecimiento de una arquitectura institucional para la igualdad, la democracia y el desarrollo.

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org

ISBN 978-92-1-121942-5