

Reseña

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019). *Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe. Mapas de ruta para el desarrollo. Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Edith Carmona-Quiroz*

“¿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?” (p. 43).

Uno de los temas públicos que está cobrando importancia debido a las recientes movilizaciones sociales es el referente a la paridad e igualdad de género que, en nuestro continente, específicamente en la región latina y

* Maestra en Desarrollo Rural con especialidad en Estudios de Género adscrita a la Dirección de Estudios Regionales del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.

del Caribe, muestra un fuerte rezago en contraste con otras latitudes. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con este trabajo se dio a la tarea de revisar y analizar los procesos de elaboración de los planes de igualdad de género en la región desde la década de 1990.

Es importante señalar que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible son ejes rectores para el diseño de planes y estrategias generales de desarrollo, los cuales no son plausibles sin antes ir de la mano con el avance de la igualdad de género en las diferentes sociedades y con sus particularidades culturales.

El presente estudio parte de la idea de que el análisis de los planes de igualdad de género permite identificar aquellos aspectos necesarios para perfeccionar el logro de los objetivos sustantivos y generar políticas eficaces e innovadoras.

El documento se presenta en cuatro partes fundamentales: la primera se refiere a la relación entre los mecanismos y los planes para la igualdad de género, en el que se evidencian diversos grados de ausencia en la transversalización de la perspectiva de género. En una segunda parte se aborda la elaboración de los planes y los procesos participativos de varios sectores de la sociedad, y la necesidad de fomentar el diálogo entre las

instituciones, la sociedad y el Estado. En el tercer segmento se analizan los contenidos de los planes, pero fundamentalmente las prioridades de cada uno de los Estados en relación con las desigualdades de género y las limitaciones en el ejercicio de la autonomía de las mujeres y finalmente las conclusiones y retos en el logro del avance de las mujeres en la equidad de género.

Un aspecto que resalta a lo largo del trabajo es que el organismo insiste en los temas que están pendientes en la lucha de las mujeres y de minorías étnicas y LGBT como la violencia hacia las mujeres, la mortalidad materna, la maternidad adolescente, la autonomía física, económica en la toma de decisiones, entre otros, que son considerados como estructurantes para el logro de la equidad de género. Finalmente, el papel de los actores estatales y su responsabilidad, así como la necesidad de establecer concordancias eficaces entre todos los actores sociales.

El primer capítulo del estudio, denominado *Los planes de igualdad en América Latina y el Caribe: el diseño de una hoja de ruta para la igualdad de género*, tiene como objeto hacer un recorrido a través de los países que conforman la región y revisar los planes que los Estados han elaborado para abordar las diferencias de género, esto último como un esfuerzo para lograr las condiciones mínimas de bienestar para toda la población. El análisis parte de entender que las condiciones de desigualdad son el resultado de condicionantes complejos que tienen un trasfondo cultural y que se expresa en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana y pública de la población.

Un concepto central para la elaboración de los planes mencionados se refiere al de la *autonomía* de las mujeres, en aspectos como la economía, la física, en la toma de decisiones y en poder ser y hacer en un contexto histórico concreto, tanto en los espacios privados como en los públicos. Lo anterior es visto como un pacto social desde la implementación del respeto a los derechos humanos, en los que existen muchos déficits en la región.

Otro aspecto que destaca el estudio es que la búsqueda de la igualdad de género se enmarca en el cuerpo jurídico de las Naciones Unidas, muy en correspondencia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estas propuestas han tratado de traducirse a través de la elaboración de planes de desarrollo, por parte de cada uno de los 23 países de la región que fueron analizados.

En el capítulo 2, titulado *La igualdad de género en la agenda de los Estados*, se destaca la participación de los colectivos pro derechos de las mujeres, y su incidencia en la elaboración de planes y programas destinados al logro de la equidad de género. Cabe destacar que el estudio hace una revisión pormenorizada de la agenda de género, detallando cómo es que cada país pone en la palestra un conjunto de temas que impactan negativamente la vida de las mujeres, poniendo como eje rector de las políticas públicas los temas más urgentes de atender en cada uno de ellos. Aquí radica la gran heterogeneidad en el diseño de políticas, planes y acciones orientados al avance de las mujeres. Pese a que la atención se enfoca a lo más urgente, el análisis muestra que existe una discordancia entre los

discursos normativos y la realidad cotidiana; evidencian asimismo la permanencia de condiciones que reproducen la desigualdad entre hombres y mujeres, ya que existen cargas culturales difíciles de transformar o erradicar en los ámbitos privados y públicos.

Un aporte importante del documento es el esfuerzo de sistematización de indicadores, con la finalidad de hacer posible comparativos entre los países de la región. Es así que se llega a la identificación de tres tipos de políticas: las referidas a la igualdad ante la ley, las de acciones positivas y las de transversalización institucional de la perspectiva de género, cada una de las cuales tiene distintos alcances y da respuesta concreta a las demandas presentadas por las mujeres de los diversos países.

El análisis muestra que una de las primeras acciones que se emprendieron a través de las políticas públicas con enfoque de género fue la de Igualdad de oportunidades, entendidas como la igualdad de acceso en educación, empleo, salud y participación política. Sin embargo, la CEPAL insiste en que estas medidas no son suficientes debido a que no inciden en la noción del papel de la mujer en la estructura de la sociedad. Así, el acceso de las mujeres a los diversos espacios depende exclusivamente de las capacidades o méritos individuales de cada mujer. Sin embargo, los factores que prevalecen en la sociedad y obstaculizan la plena igualdad de oportunidades están muy ligados a las concepciones de identidades y los roles tradicionales de género.

Para contrarrestar el fenómeno anterior, el estudio indica que, en diferentes escalas y formatos, los países

de la región optaron por la implementación de políticas de acciones positivas, las cuales no han sido del todo bien recibidas, ya que, de acuerdo con sus detractores, se genera una nueva desigualdad al favorecer a las mujeres y colocar a los hombres en desventaja, si bien es cierto que las acciones positivas resuelven “obstáculos específicos” del entorno social femenino. Al respecto, se ha observado que estas acciones tampoco son suficientes, en tanto la génesis de las desigualdades no desaparece de las relaciones de poder. El objetivo que se debiera buscar es la generación de las condiciones y contenidos ideológicos en los que sean necesarias las acciones afirmativas. Un ejemplo de ello es el ejercicio del currículum ciego, que ya se implementa en algunos países del continente europeo.

En el tercer capítulo del estudio, denominado *Los planes de igualdad de género en América Latina*, se examinan de forma pormenorizada los instrumentos técnico-políticos de la planificación para la institucionalización de la igualdad de género. En dicho análisis se consideran las áreas prioritarias para cada país, sus propias propuestas, su diseño e implementación de las políticas públicas; los resultados por supuesto son variados.

Ante tal situación, CEPAL opta por considerar la vinculación de los planes de igualdad con los mecanismos para el adelanto de las mujeres y estar en posibilidades de sistematizar los datos para hacer un comparativo entre ellos.

Otro elemento de análisis en el estudio fue la situación normativa de los planes de los Estados. En la mayoría de los países analizados los

planes de igualdad de género se han establecido por decreto presidencial, lo que ofrece un respaldo político y técnico en su ejecución y compromiso en los diferentes sectores sociales. Pese a lo anterior, se requiere analizar la incidencia de la transversalización de género en la planificación de las políticas y las acciones, para asegurar la igualdad entre hombres y mujeres; para ello se requiere de procesos de evaluación de resultados y apropiación institucional pública de los mismos.

En la elaboración de los planes, la CEPAL reivindica la importancia de los procesos participativos de mujeres y feministas. También ha jugado un papel fundamental en la elaboración de los planes de la región, lo cual lo convierte en un proceso incluyente y democrático, en tanto se ven reflejadas diversas voces de la sociedad, sobre todo los grupos minoritarios de mujeres. Asimismo, este proceso permite conocer los problemas a lo largo del tiempo y su permanencia o modificación. En este punto en específico, el organismo observa que, en la región, en la mayoría de los casos no se han logrado transformaciones sustanciales. Sin embargo, el documento indica que "...una mayor participación ciudadana asegura iniciativas con mayores probabilidades de lograr objetivos y de beneficiar a las personas de manera más amplia" (p. 25).

En cuanto a la participación de las mujeres en la política y su inclusión en los espacios de poder, que es una de las demandas reiteradas de los movimientos femeninos, no sólo en la región sino en el orbe, se identificaron dos fases: la primera se refiere al aspecto normativo, es decir, la modificación o creación de leyes que

fomenten la participación de las mujeres en todas las esferas de la toma de decisiones, y la segunda, dirigida a un amplio espectro que fortalezca la ciudadanía plena de las mujeres y fortalezca la génesis de liderazgos nacionales y locales. En cuanto a la primera fase, el documento afirma que lo más generalizado al respecto es la implementación de sistemas de cuotas en procesos de elección.

Cabe mencionar al respecto que en algunas ocasiones el sistema de cuotas es manipulado para que los puestos de poder que son considerados de "segunda categoría" sean ocupados por mujeres, aunque "numéricamente" se cumpla con la normatividad.

Con respecto a los mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres, 60% de los países estudiados se encuentran ubicados en altos niveles de jerarquía política, a pesar de las resistencias políticas y culturales, que en ocasiones provoca retrocesos en sus acciones y competencias. Sin embargo, esto se traduce como el compromiso de los Estados en la materia y se concreta en la asignación de recursos físicos, humanos y financieros, que en la medida de lo posible dan como resultado el fortalecimiento institucional. Al respecto, el estudio observa que hay dos retos fundamentales para la ejecución de las políticas para el adelanto de las mujeres: la necesidad de involucrar a todos los poderes del gobierno y la transversalización de dichas políticas.

Un tema considerado estructural en el avance de las mujeres de la región es el que se refiere a la creación de condiciones que permitan la autonomía; el análisis identifica varias facetas de la misma. En lo que se refiere a la autonomía física, se hace alusión

a la salud, salud sexual y la violencia contra las mujeres, situaciones todas ellas que se encuentran en permanente urgencia de ser atendidas a través de políticas públicas. En la región existe un sinnúmero de estrategias que tratan de atender principalmente la violencia contra las mujeres, que es uno de los aspectos más visibles y que vulneran los derechos humanos, con lo cual no es posible hablar de avance o equidad de género; sin embargo, es algo que prevalece y va al alza dramáticamente en la región.

Con respecto a la autonomía económica, el estudio identificó tres acciones fundamentales en los países de la región: la superación de la pobreza, la mujer y la economía, y el acceso a tiempo para la autonomía. Este último hace alusión a la creación de infraestructura y servicios para que las mujeres puedan tener tiempo libre para su capacitación en distintas áreas que le permitan tener acceso a trabajo asalariado decente. Las acciones son muy distintas en los países de la región y sus alcances igualmente.

Desafortunadamente, un aspecto que priva en la elaboración de los planes para el adelanto de las mujeres es que no existe integralidad entre sus acciones, pese a los esfuerzos de los Estados; sin embargo, un común denominador es el de la educación y la permanencia de las mujeres en los distintos sistemas educativos. Algunos países han implementado acciones afirmativas en éste sentido, pero ¿cuáles han sido los resultados de estas estrategias? Desgraciadamente no se conocen, ya que es característico de la región que en cuanto a los planes con enfoque de género no haya en ningún país algún tipo de seguimiento del impacto de estas medi-

das en la vida de las mujeres o en la sociedad.

Las acciones para el adelanto de las mujeres, apunta el estudio, tienen como fundamento la suscripción de los acuerdos de Beijing; en este sentido el tema de medio ambiente y mujeres no puede dejarse de lado. Los hallazgos del estudio indican que la mayor parte de las acciones se encuentran más vinculadas a las adecuaciones jurídicas en cuanto al uso, manejo y control de los recursos naturales, haciendo evidente la participación de las mujeres en los espacios productivos familiares, mediante acciones sustantivas, con lo cual se busca el empoderamiento de las mujeres en materia de autonomía en la toma de decisiones relativas al medio ambiente y a las condiciones de vida. Al respecto, los movimientos feministas promueven que dichas acciones no se queden en el ámbito de los espacios familiares, la huerta del traspatio y las aves de corral, fortaleciendo la economía familiar, sino que es importante que trasciendan estos espacios un tanto marginales y accedan a los espacios denominados públicos.

En toda acción gubernamental exitosa la evaluación es de suma importancia, ya que esta herramienta permite hacer los ajustes necesarios para el logro de objetivos. Para el caso del cual se ocupa el estudio, es significativo que, en todos los países observados, no existen datos que permitan ver los avances de las políticas para el adelanto de las mujeres y sus efectos en la sociedad. Por un lado, el proceso de construcción de los indicadores de medición es difícil, en tanto que los objetivos de los programas no son tan asequibles. Lo más tangible, que se puede medir y dar

algunas cifras comprobables, es el número de gestiones realizadas. Sin embargo, los efectos de dichas acciones, es decir, los efectos en la vida de las mujeres, no lo son tanto, y no hay recursos financieros suficientes que permitan dar seguimiento a procesos de vida y sus efectos en la comunidad o en las sociedades, ya que son procesos de largo aliento, por tanto, es un reto pendiente en la región.

En cuanto al tema de financiamiento de las políticas de igualdad de género, el documento encontró que el escenario regional al respecto es débil, debido principalmente a la desaceleración económica internacional, lo cual ha ocasionado que algunas acciones en lugar de tener cierta continuidad muestren retrocesos, tal es el caso de la lucha por la erradicación de la pobreza y el combate a la violencia hacia las mujeres.

Pese a los esfuerzos y demandas de las mujeres organizadas y la adhesión de los Estados a los acuerdos internacionales en la materia, la visibilidad presupuestaria de las estrategias para la igualdad de género requiere de la interacción de los diversos actores gubernamentales y sociales, además de combatir las inercias culturales e ideológicas en la administración pública y en los procesos de planificación y asignación de recursos. En algunos países es posible dar seguimiento a los recursos asignados a planes y programas de género, pero no es en todos los casos. Lo anterior tiene efectos graves casi en todos los países de la región, ya que debido a su carácter marginal no ha sido posible, por ejemplo, prevenir, sancionar y reparar el feminicidio, la violencia sexual y el acoso sexual, entre otras formas de violencia de género.

Con respecto a las conclusiones y desafíos que plantea el estudio, está en primer lugar la importancia de los planes, ya que éstos permiten las transformaciones sociales, económicas y sociales de un país; de aquí la trascendencia de instalar la igualdad de género como objetivo de las políticas públicas.

Los avances no son homogéneos en la región, por tanto, sigue vigente la lucha por el logro de las diferentes autonomías de las mujeres y la igualdad de género.

El presupuesto asignado a la equidad de género, al igual que el presupuesto general de los países de la región, tiene una lógica inercial y recurrente; por tanto, se dificulta observar los incrementos interanuales, en el caso de que existan.

El documento es sumamente recomendable para los interesados en el tema, pues de primera instancia expone la gran dificultad para un análisis de la elaboración de planes, acciones y gestiones en torno al adelanto de las mujeres en la región de América Latina y el Caribe. Asimismo, presenta sistematización de las acciones más trascendentes en la búsqueda de la equidad de género por países, el inicio de las políticas públicas con perspectiva de género y por qué y cómo han incluido a los grupos minoritarios de los respectivos países.

También representa una guía para aquellos expertos que deciden hacer propuestas más aterrizadas en el diseño de políticas públicas con enfoque de género. Sin duda un aporte valioso es el hecho de visibilizar la importancia de la transversalización del diseño de planes con perspectiva de género.