

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 cultural¹.

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 de género, la

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).

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 Unidas 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+20². 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: políticas y planes de igualdad, 2016

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	III Plan de Acción de la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género	Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)
Cuba	1997-2018	Plan de Acción Nacional de Seguimiento a la Conferencia de Beijing	Estado de Cuba y Federación de Mujeres Cubanas
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

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
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)
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.