

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 género⁷. 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 bibliografía sobre acuerdos y compromisos para la región”, 2016 [en línea] <http://www.cepal.org/es/notas/agenda-regional-genero-nueva-bibliografia-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 Montaña, 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 redundará 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 contruidos 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 contruido 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 género⁸. 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 Montaña, 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 género⁹. 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.inclusion-social.gob.sv/ciudad-mujer-joven/>.

las medidas preventivas generales¹⁰. 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 regional¹¹. 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).

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

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 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 el 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 alfabetización¹⁴. 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 contruidos 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).