

IGUALDAD DE GÉNERO MEDIANTE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESTADOS INCLUSIVOS EN EL MARCO DE LA AGENDA 2030

Line Bareiro y Lilian Soto



Organización
Internacional
del Trabajo



CEPAL



IGUALDAD DE GÉNERO MEDIANTE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESTADOS INCLUSIVOS EN EL MARCO DE LA AGENDA 2030

Line Bareiro y Lilian Soto

CONTENIDOS

1.	Introducción	2
2.	Estados responsables de la igualdad de género	4
3.	La igualdad de género	7
4.	Algunas estrategias previas para transversalizar la igualdad de género	10
5.	Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): marco para la igualdad de género en américa latina y el caribe, para el 2030	13
6.	La agenda regional de género	15
7.	La igualdad de género: un trabajo compartido	18
8.	¿Qué estado en américa latina para la igualdad sustantiva en 15 años?	19
9.	Las personas y actores prioritarios	34
10.	¿Un nuevo contrato o pacto social para la igualdad?	36

1. INTRODUCCIÓN

Este documento tiene como objetivo pensar, por una parte, la relevancia que podría tener la estrategia de transversalización de la igualdad de género en los Estados de América Latina y El Caribe, en el marco de la implementación de la Agenda 2030 en la región; por otra parte, se busca problematizar cómo se podría realizar esa integración transversal de la igualdad de género en los Estados.

El documento fue escrito en dos momentos de un proceso estratégico concebido por un conjunto de organizaciones e instituciones. El primer tiempo se inició inmediatamente después de aprobarse la Agenda 2030 en septiembre de 2015, en la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) y culminó en la reunión de especialistas realizada los días 18 y 19 de mayo de 2016 en Montevideo. En ese proceso se comenzó un camino de reflexión colectiva y la reunión en sí misma ha sido un espacio de análisis estratégico buscando el camino para la igualdad de género en América Latina y el Caribe. El segundo momento se desarrolló después de la reunión de especialistas, recogiendo parte del debate de la reunión de Montevideo. La escritura en dos momentos no implica documentos separados, sino el hilvanamiento temático de lo que se produjo en el proceso y en la reunión, con la ventaja de que este artículo no es el único producto de la reflexión colectiva, pues en esta misma publicación se puede conocer una sistematización de la reunión y una propuesta de agenda pendiente, que orientará nuevos pasos.

Organizaciones convocantes y objetivos de la convocatoria

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU Mujeres, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el INMUJERES del Gobierno de la República Oriental del Uruguay, se articularon para convocar un proceso de discusión con los siguientes objetivos:

- Reflexionar sobre los avances y desafíos alcanzados por las diversas estrategias estatales para erradicar las desigualdades y brechas de género en la región con el fin de repensar la política pública y el empoderamiento de las mujeres en el nuevo contexto de la Agenda 2030.
- Reflexionar sobre los elementos claves de diseño e implementación de políticas transformativas y efectivas para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, en particular en las tres autonomías (física, económica y de toma de decisiones) con el fin de avanzar en el análisis de cómo crear e implementar políticas incluyentes.

- Recoger insumos para establecer una ruta de implementación de la estrategia de transversalización de género en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible considerando en particular los ámbitos de acción que inciden directamente en la autonomía física, la autonomía económica y la autonomía en los procesos de adopción de decisiones.

Las fuentes

El proceso de este documento incluyó, además de una revisión documental, debates por internet de unas 40 personas y entrevistas a profundidad. Al mismo tiempo, su construcción y la definición de la propuesta metodológica de la Reunión de Especialistas sirvieron para el acercamiento y sustanciales debates entre las organizaciones convocantes.

2. ESTADOS RESPONSABLES DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

Los Estados nacionales son los principales responsables de llevar a cabo el proceso de profunda transformación planteado por la Agenda 2030 con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, pero una empresa de esta envergadura precisa transformaciones de los propios Estados para poder lograrse con éxito. Se trata de un momento de inflexión en una breve historia de Estados generando igualdad.

La decisión de intervenir desde el Estado para generar igualdad de las mujeres en la sociedad y en el Estado fue resultado de la Conferencia del Año Internacional de la Mujer realizada en México en 1975¹. Pero fue recién a partir de la democratización de la región y el final de la mayoría de los conflictos armados, cuando se comenzó a adoptar medidas para la igualdad de género desde los Estados y se ratificó masivamente la Convención CEDAW. Asimismo, las mujeres, organizadas en condiciones adversas, fortalecieron su ciudadanía, demandando derechos y participación, logrando la clara inclusión de la igualdad entre mujeres y varones en las Constituciones de los años 90.

En el contexto de la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo² (Cairo 1994) y de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995), se reconfirmó el feminismo y las organizaciones de mujeres pudieron desarrollar un proceso de incidencia en los mecanismos nacionales de la mujer, recientemente formados, para iniciar las políticas públicas de igualdad³.

No puede olvidarse la existencia de importantes limitaciones de los Estados de la región, incluyendo las dificultades de los propios mecanismos nacionales y las dificultades financieras y de administración de justicia. Pero justamente por eso no puede desaprovecharse la singular oportunidad que ofrece el marco de los ODS para recolocar y priorizar la igualdad de género en las políticas públicas -en todas ellas-, así como para pensar qué transformaciones institucionales, económicas, de comunicación y otras debería haber para hacer realidad la igualdad de género y el desarrollo sostenible.

La igualdad implica, por un lado, cumplir con la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)⁴. Por otro lado, significa que debe asumirse un compromiso real de los Estados y otros actores individuales y colectivos para trabajar por un mundo que integre en igualdad las voces, problemas y propuestas de todas las personas, eliminando la pobreza, reduciendo desigualdades y reestableciendo la naturaleza.

Estamos entrando a un debate central para transformar el mundo positivamente y los ODS se proponen lograrlo en 15 años. Sin embargo, es un gran consenso en el marco de las Naciones Unidas.

Se ha establecido formalmente un acuerdo mundial de lo que puede ser el germen no sólo de nuevas políticas públicas y de una forma distinta de diseñarlas, implementarlas y darles seguimiento, sino de un contrato social que, para tener plena vigencia, debe ser establecido en un proceso de 15 años.

Para América Latina y el Caribe, el ejercicio implica pensar en cómo volver factible esa primera meta, cómo hacerla realidad. Si se hace foco en la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas, se debe pensar en las intersecciones que ponen en desventaja (o en ventaja) a colectivos y sectores específicos de mujeres, y por tanto en cómo se puede superar estas desigualdades con políticas intersectoriales. A partir de los conocimientos, experiencias y aprendizajes, se debe tomar en consideración los riesgos que podrían obstaculizar o incluso impedir que puedan adoptarse las decisiones y/o llevar a la práctica políticas que conduzcan a la igualdad sustantiva. Esos riesgos no son pocos y algunos tienen que ver con tradiciones coloniales y patriarcales de nuestras propias sociedades que deben desmontarse⁵.

En el marco expuesto, el ejercicio implica partir de la experiencia y el conocimiento específico de los países de la región y sus problemas, pero al mismo tiempo ubicarse en lo avanzado. No es éste un ejercicio que inicie el proceso de transformación de las relaciones sociales de género sino un punto de inflexión que permita ver ventajas comparativas de la región, analizando las profundas diferencias que pueden existir entre los países en cuanto a la condición y posición de las mujeres y sus derechos. Un ejemplo al respecto es la representación política de las mujeres. Las Américas son la región del mundo con la más alta representación parlamentaria de las mujeres con un 27,3%⁶, pero mientras Bolivia ha logrado el resultado de paridad, otros cuatro países están sobre el 40%⁷ en la Cámara Baja o Única y siete países incluyeron en su normativa electoral la obligación de 50% de candidatas, existen diez países que están por debajo del 15%⁸ de representación femenina en la Cámara Baja o Única.

El desafío también se debe ubicar en las grandes desventajas de la región, que tienen que ver con persistencia de la pobreza, de la violencia social, institucional y de género, con feminicidios, con desigualdad social. Asimismo, es necesario recordar que hay en la región una inmensa brecha entre el discurso, las leyes y los acuerdos formales y la realidad, al grado que se encuentran referencias a la cultura de la simulación y a la cultura de la apariencias⁹. El problema se agrava al pensar en situaciones y procesos de retroceso democrático¹⁰ que muchas veces empeoran las desigualdades de género.

Finalmente, es necesario ubicar el análisis en algunos aspectos de la coyuntura económica y política actual. La región se encuentra en un proceso de desaceleración económica y ello puede significar retrocesos para importantes sectores de las poblaciones entre los cuales las mujeres podrían verse afectadas. Hay un avance de

la narcopolítica en varios de los países de la región que conlleva fenómenos conexos que impactan en las vidas de las mujeres como la trata y los desplazamientos. Los procesos políticos de la región están dando un nuevo giro ideológico que podría colocar algunos aspectos religiosos en el centro de los debates, frenando derechos de las mujeres como los derechos sexuales y reproductivos. Esos y otros aspectos deben abordarse también en el proceso de debatir las estrategias para la igualdad de género en la región propiciando *análisis políticos de coyuntura* que deberían ajustarse periódicamente de manera a comprender la magnitud de las dificultades e identificar los caminos para desactivarlas o para redireccionar las propuestas.

REFERENCIAS

1. México 75 dio origen nada menos que a la Convención CEDAW, a la creación de UNIFEM y de INSTRAW. Posiblemente haya tenido también un rol en la formación de las organizaciones de mujeres tanto feministas como del movimiento amplio de mujeres. Visto desde los sectores democráticos de América Latina, hubo necesidad de realizar una Conferencia Paralela, presidida por la viuda del Presidente Salvador Allende, considerando que lo que había en la conferencia oficial era una representación de las dictaduras de la región.
2. El Programa de Acción acordado en el Cairo 1994 constituye un hito para el avance en los derechos sexuales y los derechos reproductivos.
3. Más abajo volveremos a la evaluación realizada en el año 2015 sobre el cumplimiento de la Plataforma de Acción de Beijing, que junto al seguimiento dado por el Comité CEDAW al cumplimiento de la Convención, nos ofrece un panorama sólido no sólo sobre la incorporación de la igualdad de género a las instituciones estatales y a las políticas públicas, sino sobre el resultado de igualdad para las mujeres de la región. 4. La CEDAW entró en vigencia en el año 1982 y actualmente es vinculante para 189 países, que se han obligado voluntariamente a eliminar toda discriminación contra las mujeres y a tener un resultado de igualdad sustantiva.
5. Tampoco puede ignorarse que una parte de los grandes conflictos internacionales pasa por múltiples resistencias a la igualdad de género, incluyendo la persistencia de estereotipos que justifican desigualdades y discriminaciones.
6. La Unión Interparlamentaria muestra que una subregión de Europa que son los países nórdicos alcanzan un 41,1% de representación parlamentaria femenina, sin embargo Europa en su conjunto tiene un 25,6% y las Américas un 27,3%, ver <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>
7. Cuba, México, Ecuador y Nicaragua, ver <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>
8. Venezuela, Guatemala, Saint Kitts and Nevis, Bahamas, Saint Vincent and the Granadinas, Jamaica, Antigua y Barbuda, Brasil, Belice y Haití. Según la Unión Interparlamentaria este último no tiene una sola mujer diputada, ver <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>
9. Si se busca en google referencias a la cultura de la apariencia, en pocos segundos se encuentran 494.000 resultados. Pero concretamente las autoras se refieren a la práctica de hacer discursos, firmar acuerdos, hacer planes, que llevan a parecer que las cosas se realizan, aunque poco se haga para que sean realidad efectivamente. En tanto que sobre la cultura de simulación aparecen unos 4.140.000 resultados en pocos segundos al buscar ese concepto en google. Esta noción tiene que ver con la habilidad de mostrarse como lo que no se es, individual o colectivamente.
10. Se refiere principalmente a los casos de Honduras, Paraguay, Brasil, Guatemala, Nicaragua, Venezuela y Haití.

3. LA IGUALDAD DE GÉNERO

Pero ¿de qué igualdad hablamos? Ha habido en la región un gran pragmatismo a la hora de calificar la igualdad, ese gran principio de la modernidad que significa que los diferentes valen lo mismo (equivalencia). Pese a invocarla desde la independencia, recién en las últimas décadas del siglo XX los Estados de la región comenzaron a pensar y accionar para la igualdad de las mujeres, en muchos casos con perspectiva de igualdad de género.

En las constituciones de la región se incluyen voces como igualdad ante la ley, igualdad real de oportunidades, igualdad de oportunidades y de trato, equilibrio, igualdad real y efectiva, igualdad social y de género. No fueron meros enunciados, sino que se pasó a políticas públicas, atendiendo incluso a la igualdad de condiciones iniciales¹¹.

En su Recomendación General N° 25 el Comité CEDAW define la igualdad sustantiva y la de resultado en los párrafos 8 y 9.

“Un enfoque jurídico o programático puramente formal no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre que el Comité interpreta como igualdad sustantiva. El logro del objetivo de la igualdad sustantiva exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer.”

“La igualdad de resultados es la culminación lógica de la igualdad sustantiva. Estos resultados pueden ser de carácter cuantitativo o cualitativo, pueden manifestarse en que, en diferentes campos, las mujeres disfrutan de derechos en proporciones casi iguales que los hombres, en que tienen los mismos niveles de ingresos, en que hay igualdad en la adopción de decisiones y la influencia política y en que la mujer vive libre de actos de violencia.”

Tanto en los países de la región, como en organismos de cooperación internacional y en la mayoría de los organismos de integración regional, se ha conformado una trama institucional que impulsa la igualdad legal, sustantiva y de resultados, así como las organizaciones de la sociedad civil lo hacen a nivel local, nacional e internacional¹². Se cuenta con mecanismos nacionales y organismos de igualdad de género en diversos niveles del Estado, la ONU cuenta con una entidad para la igualdad y el empoderamiento de las mujeres y en las agencias y otros órganos hay instancias impulsando también la transversalización de la igualdad de género.

Con base en los informes gubernamentales producidos por cada país de la región, la CEPAL elaboró un balance de avances, límites, problemas de la igualdad de género en la región e identificó desafíos después del año 2015¹³. El documento enmarca el proceso en un contexto de democratización y activa participación del movimiento feminista y de mujeres. Se muestra que “la situación de las mujeres en la región

ha mejorado de manera lenta pero sostenida”, que los “avances han sido dispares y no siempre en las mismas áreas” e identifica un “progreso muy heterogéneo”. El documento identifica como grandes avances: los cambios jurídicos, la adopción de políticas públicas de igualdad y los avances en “autonomía en la toma de decisiones”, rescatando reformas institucionales y cambios positivos en la cultura política. Un dato importante es que Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica, Panamá y Trinidad y Tobago han tenido mujeres en el más alto nivel del Poder Ejecutivo; también señala múltiples problemas y dificultades que afectan la posibilidad de una efectiva transversalización de la igualdad de género y no sólo a las políticas específicas. El balance muestra que las mujeres indígenas, afrodescendientes y las que habitan en áreas rurales son las que se encuentran en mayor desventaja para acceder a sus derechos y a los servicios.

Se debe tener en cuenta que pensar la igualdad de género es conocer una forma de analizar la realidad con base en considerar algunos ejes que hacen a la construcción de las relaciones de poder de género, que es uno de los sistemas de dominación en el mundo. Algunos de esos ejes son: lo público y lo privado, lo productivo y lo reproductivo, lo universal y lo particular, entre otros. Es decir, se debe trabajar sobre lo femenino y masculino en las sociedades y en los aspectos en los cuales lo femenino es menos o tiene vedados espacios e instituciones sociales.

Veamos brevemente uno de esos ejes. El análisis ha mostrado que lo público se ha convertido en un espacio privativo de los varones, de lo masculino, que en muchos momentos históricos y casos se ha llegado a la prohibición de acceso de las mujeres a esos espacios. Es por eso que una estrategia de igualdad de género debe eliminar las discriminaciones de acceso y facilitar el acceso igualitario. Un ejemplo ampliamente conocido es que en muchos países europeos hubo leyes, conocidas como sálicas, que no permitían que las mujeres estuvieran a la cabeza de las monarquías; en otras, podían acceder siempre y cuando no hubiese ningún varón en la línea sucesoria. Esto siguió existiendo en las repúblicas y las democracias, donde las mujeres tuvieron que luchar por ser reconocidas como sujetas de derechos políticos, de elegir y ser electas. Una vez conquistado el derecho al voto se las relegó a elegir y entre la conquista del voto y lograr mecanismos para un mayor acceso a cargos electivos, se tardó entre 36 y 60 años. Finalmente, se llegó a plantear la paridad, es decir la igualdad en la representación política.

Pero la vigencia de la dicotomía público-privado no significó que las mujeres dominaron el espacio privado pues desde lo público se determina lo que pasa en el ámbito privado. Es así que el ámbito supuestamente femenino era en realidad aquel en el que las mujeres soportaban y en muchos casos continúan soportando violencia, responsabilidades reproductivas, despojo de sus bienes por el régimen patrimonial del matrimonio, y ni siquiera podían decidir el lugar de residencia o tener la patria potestad sobre sus hijos. Eso fue cambiando justamente por el aumento de poder de las mujeres en lo público. Es decir, el ámbito privado fue también objeto de modificación de las relaciones de poder de género. Las políticas públicas fueron y son fundamentales para lograr la igualdad de género en todos los ámbitos.

Los mandatos de género afectan tanto a los hombres como a las mujeres y por eso se plantea que haya cambio de roles. Sin embargo, hasta ahora los esfuerzos se han mostrado como más efectivos para lograr aquello que las mujeres querían para sí, como poder estudiar, entrar al mercado laboral, o acceder a un cargo público, que para conseguir que los varones asuman el cuidado y la responsabilidad reproductiva. Un camino evidente es que las políticas públicas y las empresas asuman parte de esa responsabilidad, que permitirá mayor autonomía a las mujeres. Sin embargo, no necesariamente se logra una transformación de la división sexual del trabajo con estas acciones.

REFERENCIAS

11. Sobre igualdad de oportunidades dice Giovanni Sartori "Igual acceso para todos y todo por mérito, es una cuenta; iguales condiciones de partida que den a todas iguales capacidades iniciales es otra cuenta totalmente diferente". El autor ofrece bases para la adopción de acciones positivas o "medidas temporales para acelerar la igualdad de facto" (Art. 4 CEDAW), porque justamente se precisa compensar de alguna manera la desigualdad de condiciones de partida Sartori, Giovanni, "Igualdad" en Qué es la democracia, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1135/14.pdf>
12. En el año 2003 Virginia Guzmán identificó la existencia de una trama institucional mostrando que es un campo de acción que incluye al mecanismo nacional de igualdad de la mujer o de género, pero también instancias parlamentarias, en organismos sectoriales y en los diferentes poderes y niveles del Estado, que a su vez interactúan con la sociedad organizada para avanzar o lograr la igualdad de género mediante políticas públicas específicas de igualdad de género o la inclusión de ésta en otras políticas públicas, que llevan a su transversalización.
13. CEPAL, Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de acción de Beijing y el documento final de vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en los países de América Latina y el Caribe, Santiago, 2015 en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37718-informe-regional-examen-la-evaluacion-la-declaracion-la-plataforma-accion>

4. ALGUNAS ESTRATEGIAS PREVIAS PARA TRANSVERSALIZAR LA IGUALDAD DE GÉNERO

- **Desde afuera del Estado: crear un “cuarto propio”¹⁴ y desde allí transformar todo el Estado.**

La idea de transformar al Estado para que éste pueda ver los problemas de las mujeres e incorporar la igualdad legal y sustantiva a todas sus actuaciones, instituciones, políticas, planes y acciones concretas, cobró fuerza en la región después de la III Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Nairobi en 1985, que aprobó entre las “Estrategias de Nairobi” la de crear Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM).

Esta propuesta coincide tanto con la reorganización del movimiento feminista en América Latina y el Caribe como con la democratización y fin de la mayoría de los conflictos armados en la región. A medida que había posibilidad de proponer nuevas instituciones estatales, para desarrollar políticas de igualdad, se fueron haciendo las propuestas en ese sentido.

Muy concretamente la pretensión consistía en crear una institución, con la mayor autonomía y jerarquía posible, desde donde se pudiese analizar la situación de las mujeres y proponer políticas de transformación de las relaciones de género. Pensar que desde una pequeña institución es posible transformar una institución patriarcal como los Estados puede parecer ingenua, pero es una señal de que las mujeres estaban fuera del Estado y de las políticas públicas, y que les adjudicaban un rol fundamental en la generación de igualdad.

- **Desde los MAM:**

Una de las denominaciones de las instituciones encargadas de generar igualdad de las mujeres es Mecanismo para el Adelanto de la Mujer (MAM), pero estas entidades también reciben otros nombres genéricos como Mecanismos Nacionales (o departamentales, o provinciales, o estatales, o municipales) de la Mujer o de Género. Éstas fueron las instituciones que por excelencia promovieron las políticas públicas de igualdad. En la mayoría de los casos recibían presión y también propuestas y colaboración del movimiento feminista y amplio de mujeres. En esta fase, principalmente en las dos últimas décadas del siglo XX, hubo una fuerte influencia española que tenía una misma dirección, pero un poco más adelantado.

Políticas sectoriales

Una característica de los MAM fue desarrollar propuestas relevantes, teniendo en cuenta las alianzas y posibilidades. En general, tomaron como tarea propia los Planes contra la violencia hacia las mujeres y, al mismo tiempo,

procurar que otros ministerios o instituciones adopten políticas o programas de igualdad de las mujeres o de igualdad de género. La mayoría de estas políticas estuvieron relacionadas con la educación, sobre todo primaria y secundaria, la salud y la agricultura.

La corriente principal

Principalmente en la IV Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en Beijing en el año 1995, se avanzó hacia una estrategia de “gender mainstreaming” cuya traducción es la transversalidad de género. Sin embargo, en la región se hizo cierta diferencia entre montarse a la corriente principal y la transversalización de la igualdad de género. La primera estrategia aludía a que las políticas de género deberían incorporarse a las políticas de la mayor importancia en los gobiernos, tal como fueron las políticas antipobreza en la primera década del siglo XXI; en tanto, la transversalización de género quedó como idea de incorporar la igualdad de las mujeres con perspectiva de género o la igualdad de género en todas las instituciones del Estado, en todos los niveles territoriales y de política pública.

No ha sido fácil el abordaje de la transversalización de género, aunque posiblemente sea el que deberá tomarse en consideración para trabajar con la Agenda 2030. Por ejemplo, si bien hubo una incorporación supuestamente privilegiada de las mujeres en las políticas de transferencia condicionada, no sólo se tendió a aumentar su trabajo, sino que no se vieron políticas específicas para fomentar la paternidad responsable. Antes bien, se profundizó el estereotipo de que los hombres de escasos recursos son violentos y están dispuestos a sacarles incluso los alimentos a su pareja y sus hijos/as.

Los planes de igualdad

Estos planes, inspirados inicialmente en el mismo tipo de instrumentos de España, fueron las iniciativas más integrales de incorporación tanto de la perspectiva de género como de la igualdad de las mujeres al conjunto de instituciones y políticas públicas. La mayor dificultad radicó en que pese a que se denominaban Planes Nacionales, las otras instituciones públicas las consideraban como el plan del respectivo MAM que no necesariamente las obligaba, a pesar de que en el proceso de elaboración generalmente eran consultadas.

En todos los países en los que se desarrollaron planes de igualdad se cuenta con evaluaciones que pueden ayudar a la identificación de los principales obstáculos y logros.

Las leyes de igualdad

Una importante estrategia para obligar a la institucionalidad estatal ha sido la sanción y promulgación de leyes de igualdad que, por lo general, han contribuido al avance en la incorporación transversal de la igualdad de género.

Es necesario señalar que, en todos los casos, la sociedad ha jugado un importante rol tanto de propuestas como de críticas. Asimismo, ha habido otras experiencias de incorporación de la igualdad de género en la institucionalidad pública. En ese sentido, es muy importante pensar en el rol de los liderazgos, por ejemplo, ha habido ministros y ministras sensibilizados con la igualdad en distintas reparticiones públicas, que han abierto oficinas de género e incluso desarrollado planes de igualdad y no discriminación.

REFERENCIAS

14. Virginia Wolf planteaba que para que una mujer pudiera escribir precisaba de un Cuarto Propio, es decir de espacio de autonomía. Sonia Montaña retomó la idea en Fem Press que en los años 80 y 90 del siglo XX fue una de las mas importantes formas de comunicación de las ideas y acciones del feminismo latinoamericano. Montaña usó la idea para desarrollar la idea de una institución estatal encargada de proponer y articular políticas de igualdad de las mujeres.

5. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS): MARCO PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, PARA EL 2030

La Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) aprobó el 25 de septiembre de 2015 el documento **Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**¹⁵. Esta agenda debe cumplirse entre enero de 2016 y diciembre de 2030.

Se autodefine, por una parte, como un Plan de Acción que pretende favorecer a las personas y al planeta, con prosperidad y paz universal, y, por otra parte, como una ambiciosa nueva Agenda Universal en la que “Nadie se quedará atrás”; la misma será implementada por todos los países que integran la ONU y también por las partes interesadas mediante una alianza de colaboración.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se habían aprobado en el año 2000 sin ninguna participación de la sociedad civil. La reducción de la gran agenda transformadora de los años 90 a ocho objetivos significó en muchos casos un distanciamiento de la sociedad civil. Sin embargo, hubo efectivamente un esfuerzo gubernamental en la región para cumplir, aunque fuese parcialmente, los ODM.

Quince años después, los ODS representan un salto cualitativo en términos de participación en su diseño, pero al mismo tiempo constituyen una agenda de transformación de las relaciones de poder, que sin duda alguna los convierte, de hecho, en objetivos difíciles de realizar si no se logra un compromiso real de los liderazgos políticos, económicos y sociales de la región. Además, debe considerarse que los ODS pueden tocar intereses que al sentirse afectados podrían llegar a constituirse en obstáculos difíciles de superar.

Propósito, dimensiones y esferas críticas de los ODS

Los 17 objetivos y las 169 metas, de carácter integrado e indivisible, pretenden:

1. Retomar los ODM (aquello que no se cumplió)
2. Hacer realidad los derechos humanos (DDHH)
3. Alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas.

Al mismo tiempo, la Agenda 2030 considera que el mayor desafío que enfrenta el mundo es la erradicación de la pobreza. Las dimensiones del desarrollo sostenible son la económica, la social y la ambiental y plantea como esferas críticas a las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas.

Objetivos, metas e indicadores

Los objetivos aparecen como ideas de profunda transformación del mundo, que significan el consenso más avanzado hacia un mundo mejor. Se propone poner fin a todas las formas de pobreza y al hambre logrando seguridad alimentaria y agricultura sostenible, garantizando vida sana y el bienestar de todas las personas a todas las edades, así como la educación inclusiva y equitativa de calidad, logrando la igualdad de género, garantizando la disponibilidad de agua y saneamiento para todas las personas y el acceso a energía fiable y sostenible, promoviendo crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, con pleno empleo y trabajo decente, construyendo infraestructuras resilientes y promoviendo la industrialización inclusiva y sostenible, disminuyendo las desigualdades en los países y entre los mismos, utilizando sosteniblemente los océanos, protegiendo los ecosistemas terrestres, gestionando los bosques y evitando la degradación de las tierras y la pérdida de la biodiversidad, además de promover sociedades pacíficas e inclusivas, con justicia e instituciones que rindan cuentas. Todo ello mediante la existencia de una gran alianza para el desarrollo sostenible y fortaleciendo los medios de implementación de esa agenda.

La mayoría de los objetivos tienen metas que incluyen la igualdad de género, concretamente los ODS relativos a la pobreza, al hambre y la seguridad alimentaria, a la salud, a la educación, al agua y el saneamiento, a energías sostenibles, al trabajo decente, en la reducción de desigualdades y la justicia. Es decir, la mayoría de los objetivos precisan de igualdad de género para su realización y esto también se aceptó. Esto no implica que en los demás objetivos no sea posible formular metas de género para la región. Por ejemplo, si los ecosistemas terrestres no tienen ninguna meta de género, sin duda alguna es posible desarrollarla regionalmente, principalmente consultando a las mujeres indígenas y campesinas.

El objetivo 17 es político y propone un nuevo acuerdo mundial. Es básico que las organizaciones feministas deben jugar un rol relevante en las alianzas que se constituyan.

Cumplir cualquiera de los ODS, incluyendo el N° 5 de Lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas, requiere un trabajo interinstitucional e intersectorial. Es casi impensable que pueda concebirse una estrategia desde el cuarto propio hacia las demás instituciones; es necesario un trabajo conjunto entre las instituciones e instancias que deben y pueden contribuir a lograr cada objetivo.

REFERENCIAS

15. A/RES/70/1

6. LA AGENDA REGIONAL DE GÉNERO

En el año Internacional de la Mujer, 1975, se realizó la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer de la cual salió el mandato a los Estados de accionar para la igualdad de las mujeres, así como otras acciones verdaderamente estratégicas, cuya realización ha sido fundamental para los avances de igualdad de género registrados, como la Convención CEDAW, la creación de un Fondo de las Mujeres, que fue UNIFEM, entre otros.

Dos años después, en 1977 en La Habana, se reunió la Primera Conferencia Regional sobre la integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina. Desde entonces se han dado 12 Conferencias regionales y la número 13 es la que se realiza en Montevideo entre el 25 y el 28 de octubre. Entre las conferencias se reúne la Mesa Directiva de la Mujer. La secretaría, desde la primera conferencia, es responsabilidad de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.

Lo que interesa para el proceso que estamos abordando es que desde diferentes espacios se rescata la Agenda Regional de Género, que ha sido construida justamente en las 13 Conferencias de la Mujer, incluyendo la de Montevideo y es necesario no perder valiosos elementos de esa agenda. Ciertamente, ninguna resolución es tan integral y ambiciosa como “Lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas”, pero al mirar las metas, ya puede notarse que muchos de los acuerdos de las conferencias regionales están por encima de esa meta.

Un ejemplo es lo acordado en el Consenso de Quito, donde se unen la paridad en la participación política a las políticas de cuidado, el decidido apoyo a la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW, la necesidad de medidas contra los estereotipos de género y la promoción de la educación no sexista, por citar solamente algunos de los puntos de uno de los documentos que componen la agenda.

A esto se debe sumar que justamente en el desarrollo de esa agenda se ha encontrado como fundamental pensar en aspectos concretos de la igualdad de las mujeres y se ha planteado agrupar los problemas y propuestas en tres autonomías de las mujeres: física, económica y en la toma de decisiones.

Esta es una posibilidad concreta de contribuir a la planificación e implementación de la Agenda 2030 y sus ODS en la región, pensando en cuál es la autonomía afectada y buscada con el objetivo trabajado.

7. LA IGUALDAD DE GÉNERO: UN TRABAJO COMPARTIDO

La Asamblea General de la ONU aprobó por unanimidad la Agenda 2030 en septiembre de 2015. Es decir, fueron representantes de los gobiernos de los Estados que forman parte de la ONU quienes la aprobaron y se autoimpusieron la responsabilidad principal de que nadie quedará atrás en el mundo, para el año 2030.

Dicho esto, debe reconocerse que miles de organizaciones, de organismos, instituciones y personas contribuyeron para llegar a ese punto, y que posteriormente siguieron y continúan haciendo lo posible por hacer realidad la Agenda 2030. Un ejemplo de ello es que si bien ONU Mujeres tuvo el liderazgo para lograr un “objetivo transformador independiente” como es el ODS 5 de Lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas, no estuvo sola en ese cometido, ya que con ella estuvieron feministas de diferentes procedencias incidiendo para el logro. Tampoco la agencia de las mujeres es dueña del ODS 5; al contrario, una vez aprobado, ganado el punto, se sabe que se lo debe trabajar como tal y también integrarlo a cada ODS, sin perder la Agenda Regional de Género. En este caso se precisa de todas las personas e instituciones que desean la transformación con igualdad de género. Esta situación también se pudo visibilizar durante el Encuentro de Especialistas en Montevideo; personas e instituciones, no sólo estatales, siguen trabajando para crear conceptos, formas de análisis y propuestas de trabajo, que podrían ayudar a avanzar más rápidamente en la implementación de los ODS con igualdad de género. Por ejemplo, la presentación del especialista del PNUD aportó algunas cuestiones que pueden servir a la hora de planificar desde el análisis de las tendencias sociales y económicas de la región, indicando, entre otras cuestiones, que la situación económico-política actual pone en riesgo de recaer en la pobreza a unos 30 millones de personas y que seguir usando las recetas del ajuste histórico puede alejarnos de cumplir los objetivos, sin lograr el crecimiento económico. Pero quizá lo más importante sea el llamado a elaborar políticas multidimensionales. ¿Es eso válido para lograr el ODS 1 solamente o para el conjunto de objetivos?

Se deben repensar muchas relaciones y planificar con creatividad y rigor al mismo tiempo. Desde diferentes lugares, en la Reunión de Especialistas se fueron aportando ideas fundamentales y hay por lo menos dos ideas básicas pensando en la transversalidad de género.

1. Los Estados son responsables del cumplimiento de cada objetivo, pero si no se crean canales de trabajo conjunto con la sociedad civil y la cooperación internacional es muy difícil que se pueda llegar a lo que se establezca como metas en los países. Se precisa de un trabajo interinstitucional e intersectorial. Esto implica en la región un trabajo con organismos multilaterales subregionales, regionales e internacionales.

2. Los MAM seguirán siendo actores importantes, pero si son únicos integradores de la igualdad de género probablemente no se logrará su incorporación ni a la planeación, ni a la implementación, ni al monitoreo.

Estamos en un momento de agotamiento de la estrategia de que una institución lleva el mensaje a todo el Estado y entrando a una fase en la cual habrá una corresponsabilidad en la incorporación de la igualdad de género a cada actuación. Así, por ejemplo, la concreción del objetivo de eliminar la informalidad laboral y lograr trabajo decente no se conseguirá solamente con los ministerios de trabajo, la OIT, los sindicatos y las empresas. Es un juego mucho más amplio de actores que necesariamente deberán considerar que las mujeres se integran al mercado de trabajo precariamente en su mayoría y que el trabajo doméstico remunerado continúa estando discriminado incluso en las leyes de muchos países de la región. En ese sentido, la elaboración constructivista de la Estrategia Montevideo por parte de la CEPAL, con un debate general inicial a partir de un índice comentado, tres reuniones subregionales con las autoridades gubernamentales encargadas de la igualdad de género, junto a representantes de organismos multilaterales y agencias y una reunión de especialistas, entre otros, muestran la manera en la que tendrá que trabajar, para hacer frente un desafío tan grande como la Agenda 2030 y la Agenda Regional de la Mujer.

Una instancia fundamental para las MAM, para la sociedad civil y las agencias, es el Foro de América Latina y el Caribe para el Desarrollo Sostenible, aprobado por los gobiernos de toda la región en el periodo de sesiones 2016 de la CEPAL, realizada en mayo en México. El Foro es el principal órgano regional para hacer seguimiento y reporte de los avances de los ODS en América Latina y el Caribe. En el Foro que participan los gobiernos y todas las agencias del sistema ONU y es la instancia en la que los órganos subsidiarios de la CEPAL, incluida la Conferencia de la Mujer, reportarán una vez al año. El Foro a su vez reportará directamente al Panel de Alto Nivel de las Naciones Unidas, sin necesidad de pasar por ninguna otra instancia¹⁶.

Finalmente, hay que recordar la experiencia de las mujeres en el uso de acciones positivas. El objetivo en cada caso será la universalidad de derechos y obligaciones, pero no se podrá dejar de lado las medidas especiales temporales para acelerar la igualdad, que tan eficaces fueron para “destrancar”; por ejemplo, un estancamiento en la representación política de las mujeres y avanzar, en varios casos, hacia propuestas de democracia paritaria.

REFERENCIAS

16. <http://www.cepal.org/es/comunicados/crean-foro-paises-america-latina-caribe-desarrollo-sostenible>

8. ¿QUÉ ESTADO EN AMÉRICA LATINA PARA LA IGUALDAD SUSTANTIVA EN 15 AÑOS?

Los cómo

El debate estratégico sobre el rol de los Estados para la igualdad de género comprende varios *cómo*:

1. ¿Cómo pueden los ODS constituirse en puntos de entrada en los Estados para lograr la igualdad sustantiva de las mujeres? ¿Cómo hacer que las estrategias orientadas al Estado logren que su compromiso con los ODS se transformen en acciones concretas?
2. ¿Cómo hacer política pública?: Los retos que tenemos hoy en general para erradicar políticas excluyentes y muy particularmente para hacer políticas incluyentes que empoderen a las mujeres.
3. ¿Cómo trabajar en Estados fragmentados? ¿Qué lecciones desde la transversalización nos sirven dentro de la nueva agenda, que permitan coordinar las entidades estatales?
4. ¿Cuáles son las vulnerabilidades específicas de las políticas de la mujer en este contexto, sobre todo en países donde no ha habido progreso o donde hay un retroceso?
5. ¿Cómo abordar específicamente la situación de pobreza multidimensional de la mujer para que la igualdad alcance a todas?

Los Estados latinoamericanos y del Caribe tienen una fuerte impronta de sus pasados coloniales y de las más recientes dictaduras militares que fueron implantadas en la mayoría de ellos. Ambos momentos históricos legaron a los Estados instituciones y culturas discriminatorias y patrimonialistas que los construyeron como oligárquicos, racistas, machistas, patriarcales, clientelares, prebendarías y autoritarios, denegando a vastos grupos poblacionales la participación en las decisiones y el carácter de sujetos de las políticas públicas, y cimentando prácticas de opacidad y de abuso de poder. En este contexto histórico, al que debe agregarse el momento de hegemonía del pensamiento neoliberal puesto en práctica por el Consenso de Washington en 1989, en los últimos cincuenta años se han diseñado y aplicado medidas tendientes a reformar los Estados que se constituyeron en procesos claramente identificables; éstos, conocidos como olas de reformas estatales, han tenido, y tienen hoy, impactos claves en las posibilidades de transversalización de la igualdad de género en las instituciones estatales y en las sociedades.

Si bien los procesos globales de modificaciones estatales son centrales, las características particulares de los Estados intervienen también de manera sustancial en las posibilidades de la transversalización: ¿Tienen iguales posibilidades de

desarrollar una transversalización efectiva y políticas de igualdad de género consistentes los países con sistemas político territoriales federales y con sistemas unitarios? ¿Influye de alguna manera el sistema de gobierno –parlamentarista o presidencialista- en la transversalización? ¿Es igual transversalizar género en los países pequeños y grandes? Si bien no es el objeto de este trabajo generar tipologías estatales, enunciar algunas de las diferencias entre los Estados puede ser muy importante a la hora de transversalizar, diseñar e implementar políticas públicas de igualdad de género con resultados efectivos.

A las transformaciones globales y los tipos de Estados deben sumarse aspectos específicos de algunos de los componentes de la relación Estado-sociedad importantes para la igualdad de género, como el vigor de los movimientos de mujeres o las características de los liderazgos estatales, entre otros.

En este marco, en el presente apartado nos referiremos a las particularidades mencionadas: los procesos de reforma del Estado, las diferencias entre los Estados que determinan tipologías de los mismos tales como el tamaño, la división política y el sistema de gobierno, y algunos de los aspectos específicos que pueden influir en la transversalización.

Las reformas del Estado ¿Qué Estado es más propicio para la igualdad de género?

La primera ola de reformas estatales de la región, denominadas también reformas de primera generación, se consolidó en las décadas de los 80 y 90, bajo el liderazgo de las organizaciones financieras transnacionales que tenían por objetivo dismantelar el crecimiento de los Estados que se había producido en décadas previas, causando supuestos costos excesivos. Estas reformas, denominadas también de ajustes estructurales, tuvieron como eje central el paradigma del Estado mínimo, que incluía las privatizaciones, la facilitación de la inversión transnacional y la supresión de políticas sociales, entre otras; estas condiciones implicaron un grave problema para las posibilidades de políticas públicas de igualdad de género, caracterizadas como superfluas para Estados cuyos roles deberían ser exclusivamente los de árbitros de la relación entre los mercados y en consecuencia, establecer las condiciones de la relación Estado-mercados (De Sousa Santos, 2007)¹⁷. Al mismo tiempo se establecieron mecanismos y comenzaron a desarrollarse las políticas de igualdad.

La segunda ola de reformas, o reformas de segunda generación, aún en marcha, se orienta a la búsqueda de un paradigma que establezca nuevas relaciones entre Estado y sociedad. Ello implica la necesidad de contemplar la diversidad de las demandas de inclusión, entre las cuales las identitarias son centrales, lo que puede implicar un campo mucho más propicio para la igualdad de género⁸.

Las reformas de segunda generación son el telón de fondo en el que se ha debatido la transversalización de la igualdad de género, al mismo tiempo que se enfrentan exclusiones persistentes y las formas en las cuales se reconfigura la relación Estado-

sociedad. Hay un firme anclaje del concepto que considera a las mujeres como claves para la erradicación de la pobreza, y una presencia constante y en crecimiento del movimiento feminista y amplio de mujeres. La democracia paritaria llegó y se afirmó en la región y el debate sobre las discriminaciones superpuestas de las mujeres está colocado. Al mismo tiempo, han irrumpido con fuerza planteamientos de las mujeres de los sectores indígenas y populares sobre las implicancias del concepto occidental de desarrollo. Resulta incontestable que el proceso de reformas estatales en marcha es hoy un espacio abierto para debatir con seriedad el objetivo de la igualdad. Esta posibilidad indica la necesidad de que el movimiento feminista y amplio de mujeres y los organismos de género profundicen el análisis del Estado y de las reformas que se están produciendo, y apunten a realizar propuestas que puedan favorecer el diseño y la implementación de políticas públicas de igualdad.

Los tipos de Estados. La búsqueda del mejor modelo para la igualdad.

Como ya se dijo, es necesario enunciar algunas de las diferencias entre los Estados que podrían tener un rol en la facilidad o dificultad para la transversalización de género, o al menos, que podrían marcar abordajes diferentes de los procesos en cada país o definir estrategias regionales con particularidades.

Un primer aspecto se refiere al tamaño de los Estados, que implica básicamente sus características territoriales y poblacionales. En la región conviven desde Estados grandes como Brasil y México, hasta Estados micros –varias de las islas caribeñas¹⁹– en medio de los cuales se encuentran los Estados considerados pequeños y medianos²⁰. Esta diferencia de tamaños puede no ser menor a la hora de la llegada de las políticas de igualdad a quienes deben ser beneficiadas por las mismas, debido a cuestiones estrictamente logísticas: no es lo mismo llegar a todas las mujeres en Estados con 100.000 a 1.000.000 de habitantes que en uno con población de 100 o 200 millones de personas. A esto debe sumarse un elemento interesante enunciado por los autores sobre geopolítica: los Estados pequeños y los micro estados tiene indudables limitaciones de autonomía²¹ en términos económicos y otros, lo cual tiende a volverlos más dependientes de las decisiones que toman los países más grandes de la región. Esto implica la necesidad de pensar que la apuesta regional para la igualdad podría contemplar laboratorios en *países pequeños o micros, pero con una lógica de impulsar tendencias regionales*.

Un segundo aspecto que diferencia a los Estados de la región es la división geopolítica interna. En América Latina, de los 19 países que la integran, solo cuatro tienen un sistema federal: Argentina, Brasil, México y Venezuela, los demás son unitarios. La diferencia entre ambos sistemas es la autonomía de gobierno territorial de los Estados federales, versus el gobierno centralizado de los Estados unitarios. Sin embargo, las diferencias son profundas entre los grados de autonomía de los territorios en los Estados federales, y no todos los Estados unitarios carecen de cierto grado de autonomía de gobierno territorial, que incluso en algunos países producen solapamientos de autoridad y poder. En este marco, las diferencias en la división geopolítica de los Estados, a los efectos de pensar en la transversalización, más bien debería apuntar

a definir cuánta autonomía real tienen los territorios internos de modo que la estrategia puede estar más enfocada a la articulación o al establecimiento de **políticas definidas desde organismos con poder en todos los territorios**.

El tercer aspecto interesante para el análisis del tema que nos ocupa es el sistema de gobierno, que, en la región, se divide claramente entre el sistema presidencialista de los países latinos y el sistema parlamentario de los países anglosajones. Las diferencias entre ambos sistemas radican básicamente en la dependencia o no del parlamento de quien ejerce la primera magistratura –presidente/a o primer ministro/a- y en la elección por sufragio universal o a través de acuerdos parlamentarios –entre otras-. Si bien es posible decir que casi todos los países latinos tienen sistemas presidencialistas y todos los anglosajones sistemas parlamentarios, existen excepciones; es el caso de Cuba, donde se elige a quien ejerce la presidencia a través de la Asamblea Nacional del Poder Popular. De igual forma, si bien uno de los aspectos importantes de los sistemas presidencialistas es la separación de poderes y como ya se mencionó, la no dependencia del Parlamento de quien ejerce la presidencia, los hechos ocurridos en los últimos años en Honduras (2011) y Paraguay (2012), con destituciones consideradas golpes parlamentarios por muchos sectores, y lo que acontece en la actualidad en el Brasil, indican que existen aspectos poco claros de estas categorías. De todos modos ¿influye esta tipología en las posibilidades de transversalización de la igualdad de género? La respuesta no es sencilla, sobre todo porque en realidad con cualquiera de ambos sistemas se configura una multiplicidad de instituciones y actores estatales, multiniveles y plurisectoriales en cada país; por tanto, el único elemento que parece surgir con claridad es la necesidad de la generación de **espacios de articulación que posibiliten acciones conjuntas que impacten en todos los ámbitos**.

Pensando en las acciones para el Estado

En este marco del momento de reformas y de cambios profundos en los Estados, que se van desarrollando sin que aún pueda hablarse de paradigmas completos ni bien claros, la posibilidad del cumplimiento de los ODS con igualdad de género tiene como eje central el compromiso de diversos sectores y actores de la sociedad en general, pero la propia Agenda 2030 reconoce “que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo económico y social” (parr. 41) y que “Nuestros Gobiernos son los principales responsables de realizar, en el plano nacional, regional y mundial, el seguimiento y examen de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los Objetivos y las metas durante los próximos 15 años.” (parr. 47) Por lo tanto, el compromiso de los Estados es indispensable para encarar y llegar a metas tan ambiciosas. Los Estados conforman la esfera que tiene un impacto universal en un territorio, con las capacidades legales para establecer medidas de carácter obligatorio y de alcance para poblaciones enteras.

Ahora, los Estados son complejos, con diferentes niveles de gobiernos y diversos ámbitos, lo cual implica comprender que antes que integralidad y unidireccionalidad existe dispersión o fragmentación de entidades y actores en los ámbitos estatales, e

incluso superposiciones de funciones; de ahí que un primer aspecto clave a definir es si se apunta a desarrollar estrategias para todos estos niveles y sectores o se focaliza solo en alguno(s). Para definir esto se requieren análisis y propuestas referidos a cada uno de los principales componentes del Estado, así como a sus diferentes niveles y sectores, intentando identificar lo que es común a diferentes ámbitos, de modo que toda la trama institucional del Estado sea apta para propiciar la igualdad y la diversidad y tenga la capacidad de operar los ODS para que los cambios lleguen realmente a las vidas de las personas. Pensar en clave de trama institucional es central para que exista la posibilidad de incidir en la amplia gama de instituciones y organismos que hacen política pública y ello no puede ser obviado pues cada uno de esos ámbitos posee un ladrillo para la construcción de la igualdad de género.

En todo caso, los planteamientos desde y hacia el Estado deberían comprender 1) acciones orientadas a definir lineamientos a ser impulsados con relación a la arquitectura, estructura estatal o institucionalidad que se haría cargo de los ODS y las transformaciones que las mismas requieren si son preexistentes, 2) acciones orientadas a redefinir o establecer procesos tanto internos –instrumentos, procedimientos técnicos y otros- como en la forma de políticas públicas brindadas a la población, 3) acciones orientadas a transformar la cultura organizacional/ institucional y 4) acciones orientadas a las personas que se desempeñan en los Estados, sea como líderes –gobiernos- o como funcionarias y funcionarios públicos; este tema se debate en un apartado específico sobre actores y personas. En cualquier caso, la inclusión de la ciudadanía resulta fundamental para una transformación en el marco de la Agenda 2030.

Con relación a los niveles y sectores, un primer aspecto consiste en pensar en las instancias del sistema internacional y en las responsabilidades que asumirían organismos supranacionales, tanto regionales como subregionales; los acuerdos de estos últimos en diferentes ámbitos, tales como las Cumbres o Reuniones Especializadas Ministeriales o de organismos como los que reúnen a magistrados y magistradas y otros, definen orientaciones de las políticas públicas en la región y en las subregiones.

En cuanto a los Estados de cada país, las propuestas de acciones deberían apuntar tanto a los gobiernos nacionales como a los departamentales o provinciales y municipales o alcaldías. A nivel de los gobiernos nacionales, la división de poderes hace necesario pensar en acciones que se desarrollen en los ámbitos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en otros organismos que en algunos países son considerados extra poderes o poderes por sí mismos como el caso de los organismos electorales y otros.

Pensar en los ODS como catalíticos para los Estados es una idea que debería estar al centro de todo el proceso: los ODS constituyen una nueva oportunidad para que los Estados se transformen y coloquen como reto inexcusable la redistribución del poder a nivel regional y al interno de los países, entre los diversos colectivos, modificando “la definición de los criterios y términos de la exclusión/inclusión” base fundante de la contractualización social en términos de De Souza Santos (2005)²².

Los Estados de la región tienen además profundas diferencias entre sí, no sólo de tamaño, sino de cumplimiento de sus propias leyes, de organización estatal, de régimen gubernamental y de nivel de desarrollo, por citar solamente algunos aspectos. Es por eso que se precisa pensar en algunas agrupaciones más allá de las subregiones. Por ejemplo, cuatro países son federales y todos los demás son unitarios, y justamente éstos son los más grandes del continente: México, Brasil, Venezuela y Argentina. Todos los países latinoamericanos y del Caribe hispano y Haití son presidencialistas, en tanto que los países del Caribe de habla inglesa son parlamentaristas. Todos los países de la región forman parte de las Naciones Unidas. En tanto, Cuba es el único país que no forma parte de la Organización de Estados Latinoamericanos (OEA), pero forma parte de la Comunidad de Naciones Latinoamericanas y Caribeñas (CELAC). A su vez, hay pertenencia a sistemas subregionales de integración. Finalmente, dos países de la región, Bolivia y Paraguay, son países en desarrollo sin litoral, considerados en situación de desventaja.

Pasemos ahora a revisar los puntos referidos a la arquitectura, las políticas públicas y los cambios en la cultura organizacional.

Arquitectura y coordinación de los Estados para la igualdad de género.

El análisis de la arquitectura necesaria para el cumplimiento de los ODS con igualdad de género implica pensar básicamente en a) el o los liderazgos regionales para los ODS, b) el o los tipos de institucionalidad(es) que se haría(n) cargo de impulsar y monitorear el cumplimiento de los ODS con igualdad de género en los Estados nacionales, y c) las características de los Estados nacionales necesarias para que los ODS con igualdad de género sea posible.

Las reflexiones podrían orientarse a definir las acciones para consolidar los siguientes planteamientos:

a) *Liderazgos institucionales regionales para los ODS. Un sistema internacional enlazado y organismos supranacionales comprometidos con ODS con igualdad de género*

La experiencia de articulación para el presente debate muestra uno de los caminos ineludibles: la confluencia de las distintas agencias del sistema internacional del SNU en el impulso de las acciones para el cumplimiento y el monitoreo de las metas para la igualdad de género de los ODS. Aspectos importantes para una sinergia efectiva y ágil serían: 1-la selección del conjunto de indicadores a ser priorizados 2-el diseño de instrumentos aplicables por todas para el monitoreo de los indicadores y 3- la realización de evaluaciones conjuntas.

Así por ejemplo en relación a la implementación temprana se está discutiendo:

- a) La necesidad de tener mensajes comunes que sean lanzados por todo el sistema de forma coordinada y consistente
- b) Pensar en identificar las formas más eficaces de usar los “Country teams” y los

Grupos de género interagencial para levantar y elevar el tema de género en las discusiones entre el SNU y el Estado

- c) La integración más eficaz de género en el country assessment que se está haciendo
- d) Si es necesario formar un grupo nacional de expertas en cada país trabajando con el SNU
- e) ¿Cómo hacer que las organizaciones del SNU trabajen juntas o coordinadamente?

Por otra parte, los organismos supranacionales regionales deberían tener un involucramiento tanto en términos políticos como técnicos. En términos políticos, la emisión de declaraciones y resoluciones con relación a los ODS tanto de la OEA, como de CELAC, CARICOM, UNASUR y MERCOSUR darían respaldos importantes al proceso. En términos técnicos, ámbitos clave de compromiso son los organismos que reúnen a instituciones responsables de procesos de reforma del Estado en la región como el CLAD, las reuniones técnicas ministeriales, las reuniones especializadas de diversos organismos como la UNIORE y las instituciones crediticias regionales como el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) o el CAF (Corporación Andina de Fomento), entre otras. La vinculación con estos organismos técnicos regionales podría dar lugar a acuerdos de implementación de medidas concretas en toda la región, así como de monitoreo conjunto. Indudablemente, una cuestión a definir es la necesidad o no de mecanismos regionales y subregionales de seguimiento del cumplimiento de los ODS con igualdad de género.

b) Las arquitecturas nacionales para la realización de los ODS: Articulaciones nacionales amplias y lideradas por instituciones nacionales con poder real

La arquitectura a nivel nacional es uno de los desafíos más importantes, una primera decisión es la composición de la Coordinación Nacional de los ODS, que debe instalarse al más alto nivel de gobierno, con la participación de ¿los ministerios del Poder Ejecutivo y otras instituciones de rango ministerial? ¿Los tres poderes del Estado y un órgano ejecutivo específico? ¿Cómo integrar y coordinar con los niveles de gobernaciones y municipalidades?

Obviamente la decisión será de cada Estado en ejercicio de su soberanía. Sin embargo, por ejemplo, El Salvador decidió, corto tiempo antes de la entrada en vigencia de los ODS constituir la Coordinación de este esfuerzo al más alto nivel y trabajar con las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas, como asesora para el cumplimiento de los ODS.

En este trabajo nos importa muy especialmente definir la inserción de los Mecanismos Nacionales de la Mujer en esa coordinación, de manera a liderar el cumplimiento del Objetivo 5 y la transversalización de género en los demás ODS. Sin embargo, con pocas excepciones, parece clara la falta de poder real en la región de las estructuras que son responsables de lograr la igualdad de género ya que en muchos casos no están jerárquicamente muy bien situadas ni cuentan con

presupuestos adecuados, pero tampoco con liderazgo intelectual y técnico para proponer un discurso y mecanismos adecuados de transversalización de género.

Ahora bien, los ODS pueden representar una excelente oportunidad para una transformación de los Mecanismos Nacionales de la Mujer, tanto para su participación en la coordinación nacional que se forme, como para lograr la inserción de la trama institucional de igualdad de género en las diferentes instancias del Estado, y, sobre todo, para asegurar mecanismos de interlocución entre el Estado, las organizaciones feministas y el movimiento amplio de mujeres. A fin de cuentas, ha sido la sociedad civil la que ha garantizado en muchos casos la continuidad de políticas favorables a la igualdad sustantiva, o el rechazo de aquellas que llevan a un retroceso de los derechos de las mujeres.

De todas maneras, esto no quiere decir que se abandonen estrategias históricas que se relacionan con recomendaciones del Comité CEDAW a los países de la región y puede apuntarse a dos tipos de acciones a ser impulsadas en forma paralela. Por una parte, habría que incrementar los esfuerzos para que los Mecanismos Nacionales de la Mujer sean jerarquizados, formen parte de las más altas esferas de decisión y cuenten con los presupuestos adecuados; es decir, que cuenten con poder real para transversalizar. Asimismo, debe pensarse seriamente en la trama de organismos e instituciones que deben incluir en su arquitectura, sus políticas y su funcionariado la igualdad de género.

Por otra parte, habría que pensar en estructuras específicas nacionales para el cumplimiento y monitoreo de los ODS con igualdad, en forma de articulaciones nacionales, coordinadas por los mecanismos de género conjuntamente con los mecanismos de planificación o administración pública de los Estados. Estas articulaciones deberían involucrar a los diversos sectores y niveles de gobiernos y convertirse en paraguas de planificación, orientación y seguimiento conjunto para la enorme cantidad de entidades o dependencias de carácter nacional o local que tienen que ver con el tema de la igualdad de género a nivel interno de cada país. Este tipo de estructura podría permitir que existan espacios nacionales para las sinergias necesarias para avanzar más eficazmente en las políticas de género en los países.

Indudablemente, las entidades que no pueden estar ausentes de las instancias de articulación para la igualdad de género son aquellas que definen políticas presupuestarias o planificadoras como los Ministerios de Economía, Finanzas o Hacienda y los Ministerios de Planificación y/o Administraciones Públicas.

Además, varios países han conformado Consejos de Desarrollo Económico y Social o entidades similares que piensan los países a largo plazo e incorporan a diversos actores sociales que en conjunto con los actores gubernamentales diseñan y monitorean planes de envergadura que traspasan los gobiernos. Estas podrían ser instancias claves para el desarrollo de los procesos de transversalización y realización de los ODS con igualdad de género.

c) *Las características de los Estados nacionales que podrían ser favorables a la igualdad de género.*

- **Estados descentralizados, con gobiernos locales comprometidos con la igualdad de género**

La apuesta a que los gobiernos locales fueran ejes centrales de la igualdad, impulsada en los años 90, no tuvo los resultados esperados pues las municipalidades no lograron ser motores de las políticas públicas de género y de inclusión. Sin embargo, las brechas de género entre las áreas rurales y urbanas, así como las grandes desigualdades entre el centro y la periferia, y la particular situación de peligrosidad para las mujeres de las ciudades fronterizas de los países de la región –por los temas migratorios vinculados a la trata-, indican que el rol de las municipalidades es crucial para aterrizar los ODS en la vida de las mujeres. Por tanto, este podría ser el momento de recuperar la apuesta e invertir en los municipios para hacer realidad los ODS con igualdad de género y empoderamiento de todas las mujeres y las niñas.

De hecho, la vinculación del ODS 5 con otros como el ODS 11 sobre ciudades y asentamientos humanos y los ODS sobre ambiente, muestra que el espacio concreto para la realización de varias de las metas son las ciudades; en consecuencia, sus gobiernos o municipalidades son aliados indispensables. Un ejemplo –probablemente muy estratégico- es el programa de ciudades seguras, que vincula estrechamente la lucha contra la violencia hacia las mujeres y el ordenamiento territorial.

Una vía para el compromiso municipal es el involucramiento de articulaciones municipales regionales existentes, que propician espacios de encuentros e intercambios a través de diversas redes como Merco-ciudades o la Unión Iberoamericana de Municipios (UIM). Incorporar los ODS y la igualdad de género en el debate de estas redes es una acción necesaria.

Asimismo, la incorporación de los gobiernos locales y de los mecanismos de género o de mujeres de los gobiernos locales existentes en cada país a las articulaciones nacionales que liderarían el cumplimiento y monitoreo de los ODS, es un paso clave; como ejemplos tenemos a la Asociación de Concejalas Bolivianas (ACOBOL) o la Red de Mujeres Múncipes del Paraguay (RMMP), entre muchas otras.

- **Estados capaces de vincular los ODS con los derechos humanos**

Un aspecto importante de transformación estatal implica la expansión de la idea de que la realización de los ODS implica en realidad la realización de los derechos humanos. Esto requiere un trabajo de vinculación de los ODS con los diferentes instrumentos de DDHH ya adoptados por los países –de cumplimiento obligatorio-, así como una apropiación, tanto por parte de los actores estatales, como por parte de la sociedad de la idea de que es el Estado en su conjunto, los poderes que lo conforman y toda la trama institucional del Estado quienes deben garantizar los derechos humanos en igualdad y no discriminación y en el respeto de las diferencias y diversidades.

- **Estados con una interfaz sostenida y eficaz con la sociedad**

Lograr una interfaz continua entre el Estado y la sociedad es otro de los desafíos que debe ser abordado. Esto requiere pensar en las modalidades a través de las cuales las estructuras responsables de los ODS a nivel nacional mantengan un contacto permanente con el movimiento social para el monitoreo de los avances hacia las metas, con participación del movimiento feminista y del movimiento amplio de mujeres, así como de los actores de la sociedad que pueden difundir debate como las universidades, las instituciones académicas privadas, las ONGs de investigación y acciones educativas, y movimientos sociales claves como los sindicatos y agrupaciones docentes. Innegablemente, debe revertirse la realidad de que la Academia esté de espaldas al problema de las políticas públicas de las mujeres, como sucede en la mayoría de los países de América Latina.

La acción indispensable para lograr y mantener esta interfaz es la difusión de la nueva agenda, de modo que la misma no quede en los gabinetes. Otra acción clave es el esfuerzo estatal por vincular al movimiento feminista y de mujeres, que ha logrado un importante bagaje intelectual, de generación de políticas de género y de capacidad movilizadora del debate, a la institucionalidad de género y/o a las articulaciones que se ocupen del cumplimiento y monitoreo de los ODS al proceso de las políticas públicas pues son pocas las que tienen una conexión efectiva con el proceso institucional de generación de las políticas públicas. Al ser el movimiento de mujeres y feministas sumamente diverso y polifónico, éste no es un desafío menor.

- **Estados laicos**

Indudablemente, uno de los aspectos que continúan frenando el compromiso de los Estados con la igualdad de género es la gran influencia de las iglesias en varios de los países de la región, que se oponen incluso al debate y a la formación en género. Reforzar las características laicas de los Estados continúa siendo una necesidad en la región. Una apuesta importante para ello es el apoyo a la expansión e influencia del movimiento feminista, espacio desde el que se confrontan los fundamentalismos religiosos.

Políticas públicas y procedimientos estatales para la igualdad

Los procesos que tienen lugar al interior de los Estados y aquellos que se desarrollan como políticas públicas o acciones de los Estados con relación a los diferentes problemas, cuando están pensados en claves de género, son instrumentos medulares para el cumplimiento de los ODS con igualdad. El desafío contempla al menos lo siguiente: 1) pensar en los mecanismos más eficaces para que las políticas públicas tengan un rol catalítico para la igualdad y la no discriminación definiendo las estrategias para hacer que la igualdad de género se convierta en una prioridad 2) definir los aspectos conceptuales de las políticas públicas en los cuales focalizarse, y 3) definir las áreas de políticas prioritarias

Los ODS como catalíticos del debate sobre políticas públicas de igualdad. ¿Una ley para los ODS?

El debate sobre los mecanismos eficaces para incorporar los ODS con igualdad de género en las políticas públicas incluye un debate básico: ¿se impulsa o no que Transformar nuestro mundo: ¿la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, tenga jerarquía de ley? En nuestra opinión, los debates parlamentarios sobre los ODS podrían significar la puesta en el escenario público de un tema que en general es desconocido por las poblaciones de los países; generar, alrededor de las propuestas de ley, discusiones y audiencias públicas puede ser la puerta para la apropiación ciudadana de los ODS.

Una segunda estrategia que requiere decisión es la posibilidad de impulsar la obligatoriedad de la revisión simultánea en los países de todas las políticas públicas, al amparo de los ODS con igualdad. Esta apuesta podría significar un debate general de las administraciones públicas sobre la transversalización de la igualdad de género en los países, pero probablemente tenga componentes presupuestarios y de voluntad política muy importantes.

Una tercera estrategia que podría abordarse es la posibilidad de comprometer procesos de planificación quinquenales con evaluaciones que permitan hacer las correcciones necesarias, incluyendo metas de género en los objetivos que no los tienen e involucrando a responsables de las áreas de planificación estatales en el proceso.

Bases conceptuales necesarias: género y no mujerismo, interseccionalidad, erradicación del etnocentrismo, adulto centrismo, clasismo y racismo.

Uno de los temas conceptuales importantes en el diseño e implementación de las políticas públicas es la erradicación del enfoque mujerista, pues este no permite alcanzar un enfoque género-transformativo. Ello implica la necesidad de insistir en la incorporación de medidas de políticas de empoderamiento de las mujeres y de redistribución del poder entre los géneros, aprovechando la coyuntura de debate sobre los ODS para homogenizar conceptos sobre la igualdad de género.

Otro tema conceptual clave es la interseccionalidad. El reconocimiento de las desigualdades múltiples y diversas, basadas en las diferencias de clase, étnicas, de raza, de edades, de orientaciones sexuales, de discapacidades y en entender que estas desigualdades al cruzarse afectan de diferente forma a diversos colectivos y personas²³ deriva en la necesidad de transversalizar el género a todas las desigualdades. Un desafío de estas características requiere una mirada prioritaria de las políticas públicas a las mujeres de los grupos poblacionales históricamente excluidos: mujeres indígenas, campesinas, afrodescendientes, de áreas urbanas empobrecidas, lesbianas, transexuales. El apoyo a procesos de empoderamiento, visibilidad y vocería de estas mujeres, así como al fortalecimiento de sus organizaciones es un aspecto clave de la mirada interseccional, así como la apertura de los espacios necesarios para que sus perspectivas y experiencias sobre el desarrollo y sobre las propuestas de los ODS se expresen.

Las políticas prioritarias

La amplitud de los ODS lleva a la necesidad de debatir si los esfuerzos para el cumplimiento del objetivo de igualdad de género deberían abarcar todas las políticas o si es necesario definir políticas prioritarias sobre las cuales se focalizarán los esfuerzos. En términos de priorización, las políticas que parecerían claves son las siguientes:

- políticas económicas, abarcando las referidas a pobreza, desigualdades económicas y empleo.
- políticas de paz y seguridad, con foco en los países donde existe conflicto armado y la utilización de las mujeres en el marco de los conflictos.
- políticas de autonomía física y de derechos sexuales y reproductivos y de lucha contra la violencia de género.
- políticas de autonomía y participación política
- políticas de cuidado como centrales para la salida de la pobreza y el ejercicio de las demás autonomías
- políticas de acceso a la justicia.

Como marco general en las políticas priorizadas, un aspecto importante es la continuidad de la profundización del ordenamiento jurídico para la igualdad.

Los cambios en la cultura organizacional.

La histórica cultura organizacional de los Estados orientada al mantenimiento de jerarquías, al manejo vertical y autoritario, a la separación entre ciudadanía y funcionariado público, requiere una transformación profunda para que la igualdad de género pueda permear toda la trama institucional de los Estados y la transversalización pueda producirse con éxito. Este proceso de transformación de la cultura organizacional pública necesita ser orientado hacia culturas estatales amables y receptivas a la igualdad de género. Se mencionan a continuación cinco objetivos que pueden contribuir a ese proceso:

- 1) Estados transparentes y democráticos
- 2) Estados sin corrupción y eficientes
- 3) Estados con “buena reputación de género”
- 4) Procesos participativos para la igualdad de género
- 5) Alianzas estratégicas para la igualdad de género. Para alcanzar estas transformaciones culturales estatales es necesario identificar incentivos para que movilicen las energías hacia la obtención de esos cambios.

Estados transparentes y democráticos

La posibilidad de realización de los ODS tiene una base importante en superar la opacidad de los Estados y la verticalidad autoritaria. Si los Estados son transparentes, los datos necesarios para el diseño de las políticas públicas adecuadas serán más accesibles. Si los Estados son democráticos internamente habrá mejor posibilidad de aprovechar la mayor cantidad de gente que ha aprendido sobre género y hoy se encuentra en las burocracias, pero muchas veces sin las oportunidades para brindar esos conocimientos al proceso de las políticas públicas. La instalación de observatorios de datos y políticas que se producen en las instituciones estatales es un aspecto central del proceso de transparencia estatal.

Estados sin corrupción y eficientes

La corrupción en el manejo de los bienes públicos y la ineficiencia en muchas de las políticas públicas y en el funcionamiento institucional constituyen frenos para políticas de igualdad de género que lleguen a las beneficiarias y que produzcan resultados en las vidas de las mujeres. La existencia de burocracias ágiles y eficientes brindaría la base necesaria para la eficacia de las políticas públicas de igualdad. Hay un trabajo importante que realizar para que las burocracias estatales alcancen la eficiencia; los sistemas de remuneración y de carrera en el sector público tienen una importancia clave.

Estados en los que la igualdad de género constituya un parámetro de “buena reputación” y motivación

El diseño y la aplicación de instrumentos que midan la sensibilidad al género de las instituciones públicas es una estrategia interesante y requiere diagnósticos en las mismas, como por ejemplo los índices de masculinidad y femineidad de las instituciones públicas, la existencia o no de acoso sexual, la aplicación de indicadores de género en el diseño y monitoreo de políticas públicas.

Procesos participativos para la igualdad de género

La posibilidad de generar políticas de igualdad de género que respondan a las demandas y necesidades de las mujeres tiene una relación directa con la implementación de procesos participativos de calidad que tengan en cuenta: la representatividad de los actores, la apertura e inclusión de la diversidad social involucrada en los problemas que se abordarán, la cualidad de vinculantes o no vinculantes de estos procesos y la capacidad de superar características de meros espacios de administración de conflictos de los espacios de participación para convertirlos en instancias que transformen la desigualdad de género.

Alianzas estratégicas para la igualdad de género

En los ámbitos de políticas que se decida priorizar habría que encontrar aliados específicos a nivel regional y de los países. Por ejemplo, en términos de participación política, los organismos electorales de la región podrían ser aliados claves, y en términos de acceso a la justicia, los ámbitos que reúnen a magistradas de la región.

REFERENCIAS

17. La Argentina fue considerado como el país que mejor hacía los deberes por parte de quienes proponían estas reformas, hasta que entró en una profunda crisis y default en el año 2001. El ejemplo fue relevante para el desarrollo de contrapropuestas al modelo único de desarrollo.

18. A analizar el devenir de ambas olas de reformas, es posible identificar que, en ambos momentos, entre los aspectos reformados hubo modificaciones referidas a las demandas de las mujeres; aún en el auge de los cambios neoliberales se modificaron artículos constitucionales incluyendo disposiciones de igualdad y no discriminación, se

incluyeron las cuotas de participación mínima de mujeres en los espacios políticos, se crearon mecanismos de adelanto de las mujeres, entre otros. Sin embargo, es indudable que en las reformas de primera generación hubo dificultad para desarrollar políticas de igualdad garantantes de todos los derechos para todas las mujeres.

19. Por ejemplo, la isla de Saint Kitts y Nevis, que conforman un Estado independiente tienen 175 y 95 km cuadrados respectivamente, y un total de 65.000 habitantes.

20. El sociólogo uruguayo Gerónimo Sierra (1995) expresa, en su artículo La especificidad de los países pequeños. El caso latinoamericano "con respecto al área latinoamericana hay en la literatura una muy fuerte convergencia en considerar como «pequeños países» a todos los que integran Centroamérica y el Caribe, así como al Ecuador, Bolivia, Paraguay y Uruguay en América del Sur" NUEVA SOCIEDAD NRO.136 MARZO-ABRIL 1995, PP. 41-48

21. Sierra (1995).

22. Ver De Souza Santos, Boaventura 2005 Reinventar la democracia. Reinventar el Estado Buenos Aires. CLACSO.

23. Ver por ejemplo ¿Qué es eso de la interseccionalidad? Aproximación al tratamiento de la diversidad desde la perspectiva de género en España, Carmen EXPÓSITO MOLINA Investigaciones Feministas 2012, vol 3 203-222, en <http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesMujer/Documentos/8.%20Exp%C3%B3sito,%20C.%20282012%29,%20Qu%C3%A9%20es%20eso%20de%20la%20interseccionalidad.pdf> Acceso el 28-01-2016

9. LAS PERSONAS Y ACTORES PRIORITARIOS

Un debate necesario es si se considera factible y/o necesario trabajar con los partidos y otras agrupaciones políticas, que son las organizaciones que proveen los liderazgos políticos al Estado. ¿O es más productivo para un trabajo de largo plazo pensar en un proceso con el servicio civil, con la administración pública, con la burocracia en términos weberianos y cuyo buen funcionamiento es el que define a un Estado moderno? Obviamente no son excluyentes, pero debe haber una economía en el esfuerzo para ver qué es lo que puede dar mayores frutos. En este marco, se esbozan algunas propuestas referidas a actores

Líderes políticos y sociales para la igualdad

El involucramiento de los liderazgos políticos, así como el impulso a la participación política de las mujeres con conciencia de género para su acceso al liderazgo político continúan siendo aspectos centrales para las transformaciones estatales para la igualdad. Si los liderazgos del Estado tienen un compromiso real con la igualdad de género es indudable que habrá mayores posibilidades de cumplimiento de los ODS con igualdad. Esto requiere reforzar el trabajo con los partidos políticos, por una parte, y por otra, involucrar en el debate sobre los ODS a los liderazgos ya en funciones, así como a aquellos liderazgos no estatales, pero con influencia en la política –líderes de medios de comunicación, líderes sociales, líderes empresariales-. La estrategia de debate en los denominados Consejos de Desarrollo, o Consejos Económicos-Sociales, que existen en varios países²⁴, puede lograr que éstos se conviertan en espacios adecuados para el involucramiento de los actores mencionados. Otro aspecto importante que no debe descuidarse es que cuando se trata de liderazgos políticos o sociales, la identificación de actores que pueden no estar de acuerdo con los ODS con igualdad sustantiva. Esa identificación es tan relevante como la de actores que pueden liderar el cambio.

Funcionariado público para la transformación

Con relación al funcionariado público es importante reconocer que existen nuevas generaciones de expertos y expertas feministas en el Estado, pero persiste el manejo limitado de la terminología, los conceptos y la metodología sobre políticas públicas, así como resistencias a trabajar sobre los asuntos que tienen que ver con la igualdad o discriminación y falta de sensibilidades en las burocracias estatales para entender que las modificaciones se logran a mediano y largo plazo. Es necesario, por tanto, vencer esas resistencias y transformar las mentalidades del funcionariado público, implementando procesos intensivos de formación de los cuadros de la administración pública en igualdad y no discriminación y en el conocimiento específico de los ODS. Esta estrategia podría tener como aliados importantes a los institutos de formación que muchos países han instalado para capacitar al funcionariado público. A través de éstos la formación en género del funcionariado público podría ser sistemática, con procesos de formación estables y continuos

y con diversos niveles de especialización, La igualdad de género como elemento transversal de la formación del funcionariado público es una apuesta clave.

Actores de los sistemas de Justicia con conocimientos y aplicación de instrumentos de igualdad de género.

La administración de justicia es uno de los ámbitos en los que la igualdad de género tropieza con severos obstáculos. En muchos de los países la misma integración de los principales organismos encargados de impartir justicia, y decidir sobre las vidas de las mujeres en aspectos claves como en temas referidos a violencia, cuidados, administración de bienes, aún tienen una sub representación de mujeres²⁵. Es necesario, por tanto, seguir apostando al aumento de la representación en estas instancias y a continuar un proceso de formación en género de las y los operadores de justicia, que permita la aplicación de la legislación favorable a la igualdad de género que se va aprobando en los países.

Mecanismos nacionales de monitoreo que superen el control numérico y financiero y se orienten a los resultados de igualdad

Los instrumentos de planificación y monitoreo de los Estados, en general bajo las competencias de las entidades de Planificación o Hacienda empiezan a transitar los procesos de evaluación de resultados y de gestión en los países de la región, aunque persiste la centralidad de los controles numéricos y financieros. La aplicación de instrumentos de evaluación y monitoreo de las diversas políticas con indicadores de igualdad desde los principales organismos de planificación y control es un camino ineludible para que la transversalización sea una realidad.

REFERENCIAS

24. Ver el documento Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y en la Unión Europea. Experiencias prácticas de diálogo social, 2014 Madrid: Programa Euro Social

25. Ver <http://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-judicial-porcentaje-mujeres-ministras-maximo-tribunal-justicia-o-corte-suprema>

10. ¿UN NUEVO CONTRATO O PACTO SOCIAL PARA LA IGUALDAD?

Partamos de la idea de Contrato Social de Rousseau²⁶ que considera que para vivir en sociedad los seres humanos acuerdan un contrato social por el cual adquieren ciertos derechos, pero pierden la libertad de la que pueden disponer sin regulaciones. Tener mayores derechos significa tener también mayores deberes y obligaciones. En términos concretos, los derechos y deberes de cada persona (también las discriminaciones persistentes) constituyen la cláusula del contrato, y no sólo los derechos escritos, sino los que realmente se cumplen y existen como derechos y no como privilegios. Los términos del contrato no provienen de deidades o de la naturaleza, sino de acuerdos entre integrantes de una sociedad y el Estado, que es la instancia que hace cumplir el contrato social. En cualquier caso, resulta fundamental que las leyes, las obligaciones, las responsabilidades, el cumplimiento mismo de la ley, la subordinación de los poderosos a ésta, pueden cambiarse. Los ODS constituyen una transformación tan grande de las relaciones humanas y del poder en el mundo, que necesariamente implican un nuevo Contrato Social para poder cumplirse.

En 1988 Carole Pateman consideró que las condiciones de desigualdad de género son justamente parte de un Contrato Sexual de la Modernidad. Ese contrato es parte del Contrato Social. En los últimos años, se ha ido rompiendo el contrato sexual abordado por Pateman aunque éste persiste de múltiples maneras en la mayor parte de mundo, a pesar de que 188 Estados se han comprometido a eliminar las discriminaciones hacia las mujeres al ratificar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación sobre la mujer.

De Sousa Santos define al contrato social como a la “metáfora fundadora de la racionalidad social y política de la modernidad occidental” y afirma que “el potencial abarcador de la contractualización tiene como contrapartida una separación radical entre incluidos y excluidos. Pero, aunque la contractualización se asienta sobre una lógica de inclusión/exclusión, su legitimidad deriva de la inexistencia de excluidos” (p. 9). Este planteamiento conceptual se encarna con fuerza en los enunciados de los ODS cuando establecen que la realización de la mayoría de ellos es para todas las personas. Por tanto, los ODS enmarcarían el nuevo pacto para la igualdad: ninguna persona pobre, ninguna persona sin salud, ninguna persona sin educación, ninguna persona sin agua, ninguna niña o mujer no empoderada. Ahora ¿qué otros acuerdos son necesarios para que este pacto global se cumpla? Probablemente un acuerdo de sinergias, un acuerdo de apoyos mutuos y un acuerdo de solidaridad entre los actores centrales para la implementación de los ODS sean claves para que lo enunciado se convierta en realidades concretas para esos todos y esas todas. Y quizás, uno de los acuerdos más centrales para la igualdad de género: el acuerdo de escuchar a las mujeres y a sus organizaciones en toda su diversidad.

Veamos rápidamente una experiencia regional de generación de acuerdo o pacto sobre políticas y medidas de igualdad de género. En el año 2007, la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe aprobó el Consenso de Quito. Ese primer acuerdo consensado fue un acuerdo tomado entre responsables de los mecanismos nacionales de la mujer e incluyó problemas y propuestas que venían en parte del movimiento feminista y amplio de mujeres, en parte de algún Estado, o de estudios, o de agencias de cooperación. El Consenso de Quito incluyó acuerdos sobre cuestiones tan relevantes como el fortalecimiento de la institucionalidad de género en su conjunto, la paridad, la igualdad de las trabajadoras del servicio doméstico, entre otros. Un año después Ecuador ya incorporaba la paridad a su Constitución y en el 2009 lo hizo Bolivia, en el 2014 México modificó su Constitución Federal incorporando también la paridad. Para el 2015, siete países de la región integraron la obligación de un 50% de candidaturas femeninas, a su legislación electoral, aunque con grandes diferencias. Paralelamente, en varios países se presentaron proyectos de paridad y hubo un caso en el que se logró resultado paritario en la representación política (Bolivia). En estos casos, hubo acuerdos entre mujeres políticas, el movimiento de mujeres, agencias de cooperación y hombres que apoyan la igualdad de género. Pero también se deben analizar los casos en los que no fue aprobada la paridad como recientemente en Venezuela.

Lo claro es que el debate sobre la paridad se amplió; mientras en Francia llamaron democracia paritaria a la paridad o igualdad entre hombres y mujeres en la representación política, en América Latina avanzó la idea de que la igualdad en la representación política es un elemento de la democracia paritaria, pero que ésta es mucho más e implica una real asunción de poder de las mujeres, con Estados responsables que transversalizan la igualdad de género en sus políticas y partidos políticos que asumen esa democracia en su propio accionar. Esa visión se plasmó en una Norma Marco²⁷ que el Parlatino aprobó en el 2016 como acuerdo no vinculante, que contó con apoyo generalizado con la excepción de parlamentarios de un solo país. La idea, ya con base en un documento, vuelve a discutirse en seminarios y se va generando la idea de que lo lógico es tener paridad y que, si las disposiciones electorales no llevan al resultado de paridad, deben modificarse. Obviamente existen excepciones e incluso valoraciones no positivas de la paridad.

Un proceso similar siguió el proceso de los derechos del trabajo en el servicio doméstico, movido inicialmente por la responsable regional de género de la Organización Internacional del Trabajo y la realización de estudios sobre la discriminación al más importante trabajo de las mujeres pobres y jóvenes, además de las primeras eliminaciones a la discriminación legal ya antes del Consenso de Quito en dos países. Fue fundamental la aprobación del Convenio 189 de la OIT en 2011 y que entró en vigencia en 2013. El Comité CEDAW pregunta en el artículo 11 a los países que no han ratificado el Convenio 189 y también sobre la legislación discriminatoria en el caso que persista. Para diversas agencias de cooperación la eliminación de la discriminación legal a las trabajadoras del servicio doméstico se ha constituido en un standard, al igual que la erradicación del trabajo infantil doméstico, y para las

organizaciones feministas es un imperativo ético. Sin embargo, al igual que en el caso anterior, es una agenda inconclusa y en algunos países en el debate han emergido feroces estereotipos de desvalorización de ese trabajo de mujer.

A los procesos referidos a paridad y a empleo doméstico se puede sumar el avance en derechos sexuales y derechos reproductivos. Cada país bajó a su manera el resultado de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994 y hubo diferentes acuerdos y también desacuerdos hasta llegar al Consenso de Montevideo en 2013. Si bien el consenso no es vinculante, se han ido sumando actores que consideran que es la agenda de trabajo más avanzada en lo referente a los derechos sexuales y los derechos reproductivos.

Un sentido similar tiene la reciente creación del Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible. La propuesta fue sometida a la consideración de las delegaciones que participaron en el Trigésimo Sexto Periodo de Sesiones de la CEPAL, que se realizó en la Ciudad de México entre el 23 y el 27 de mayo de 2016. La propuesta de Foro Regional fue aprobada como instancia regional de seguimiento de la Agenda 2030 y como espacio de coordinación de los órganos subsidiarios involucrados, lo que incluye la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. La Conferencia se realiza cada tres años, actualmente en Montevideo en octubre de 2016. En el periodo entre conferencias funciona la Mesa Directiva de la Conferencia. Sus representantes participarán en el Foro Regional anual.

En síntesis, la incorporación efectiva de la igualdad de género a todas las políticas públicas implica un proceso en el cual se va acordando un nuevo contrato social, que incluye un nuevo contrato sexual. Esto significa no sólo diseño de políticas sino una profundización de la democracia y la construcción de Estados Incluyentes. De otra manera, podríamos desaprovechar una oportunidad, disponible por 15 años, que no se había abierto antes a la humanidad, que parte de un consenso entre todos los países que integran las Naciones Unidas.

REFERENCIAS

26. No es el único teórico clásico del Contrato Social, ya que Hobbes, Locke y Kant han realizado también grandes aportes a este debate.

27. Parlamento latinoamericano y caribeño – ONU Mujeres, Norma marco para consolidar la democracia paritaria, Panamá, 2015 en http://www.parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf

