

Sociologando

Los Planes de Igualdad como instrumento para lograr la igualdad de género en América Latina: ¿Algo más que un objetivo?

Gender Equality Programmes as mechanisms to achieve gender equality in Latin America. Is it just a goal?

Mónica Gelambí-Torrell (1974, española, Atena Gender Consulting, Italia)

gelambi@atenagenderconsulting.eu

Resumen



Este artículo analiza cómo se están diseñando en 18 países de América Latina sus políticas de igualdad de género a partir del estudio de sus últimos Planes de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres publicados. El artículo observa su proceso de elaboración, los objetivos que persiguen y los ámbitos que se consideran prioritarios. Se quiere saber qué tipología de políticas tienen mayor peso en su apuesta por la transversalidad de género, si las políticas de igualdad de oportunidades, acción positiva o transversalidad. Se trata de un estudio descriptivo de los Planes de Igualdad para conocer las principales características de la gestión transversal de género realizada por los gobiernos nacionales en América Latina mediante sus Planes de Igualdad.

Palabras clave: América Latina, discriminación de género, igualdad de género, planes de igualdad, políticas públicas.

Recibido: 20-12-2014 → **Aceptado:** 12-01-2015

Abstract

This article analyses gender equality policies in 18 Latin American countries by looking at the design of their most recent programmes on Equal Opportunities between Men and Women. The article scrutinizes the drafting process, the pursued objectives and the fields that are considered priority. The author tries to determine which typology of policies give more weight to the gender mainstreaming choice: if the policies of equality of opportunities, affirmative action policies or gender mainstreaming. This is a descriptive study on the Equality Programme in order to understand the main characteristics of the transversal management of gender of the national governments in South America by means of their Equality Plans.

Key words: Latin America, Gender Discrimination, Gender Equality, Equality Programme, Public Policies.

Introducción

Este artículo pretende analizar cómo los distintos países de América Latina quieren lograr el objetivo de igualdad de género¹ mediante el análisis de sus Planes de Igualdad². Creemos pertinente centrar el estudio en esta po-

lítica concreta porque permite conocer qué ámbitos se consideran prioritarios y, por lo tanto, cómo se definen y se quieren afrontar las desigualdades y discriminaciones de género.

Los Planes han sido considerados instrumentos adecuados para lograr la igualdad de género porque comportan distintas ventajas, aunque también presentan ciertas debilidades. Por una parte, como puntos positivos podemos destacar que permiten introducir horizontalmente la perspectiva de género en todas las áreas gubernamentales, aunque existan pocos recursos; promueven la conciencia de los poderes públicos; permiten tratar el problema de la desigualdad desde una perspectiva global e integral en lugar de recurrir a actuaciones sectoriales; facilitan su seguimiento y evaluación; y es posible garantizar la participación de la sociedad civil (Bustelo, 2004). Por otra parte, podemos señalar dos debilidades, una relacionada con su diseño, y otra con su implementación. Si nos centramos en el diseño, un problema que se puede producir es que se trate de documentos excesivamente genéricos, convirtiéndose en declaraciones de buenos propósitos sin llegar a acciones concretas, lo que implica que su aprobación se pueda convertir en un fin en sí mismo y se olvide su finalidad, lograr mayor igualdad mediante la realización de políticas de género. Otra debilidad se puede producir en fase de implementación. Para que un Plan logre sus objetivos necesita disponer de recursos económicos y humanos, no siempre presentes. La inexistencia de un claro compromiso político se puede traducir en pocos recursos, vaciando el contenido del Plan (Faisal, 2011: 9).

A lo largo de la historia se han diferenciado tres tipologías de políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (Rees, 1998): igualdad de oportunidades; acción positiva; y transversalidad. Las primeras buscan garantizar el acceso de las mujeres al mundo público y las acciones que se realizan se centran, principalmente, en revisar los marcos legales y toda la legislación existente; en la educación como vía para incluir a las mujeres en el mercado de trabajo, la política y la cultura; y en medidas para que las mujeres tengan conciencia de sus derechos. Las segundas, las acciones positivas, quieren corregir la desventaja inicial que sufren algunas mujeres y se dirigen exclusivamente a ellas para reducir el peso que tienen el orden de género³ en su libertad de opción. Se trata de políticas finalistas porque tienen objetivos cuantitativos. Las políticas transversales de género no se limitan a afrontar la exclusión de las mujeres, o de los hombres como

¹ Entendemos por igualdad de género una visión, un empoderamiento y una participación de ambos sexos en todas las esferas de la vida pública y privada. La igualdad de género es el opuesto a la desigualdad de género, no a la diferencia de género

² En este artículo incluiremos dentro del concepto Planes de Igualdad tanto a Planes como Programas específicos, por considerar que se trata del mismo instrumento aunque se utilicen distintas nomenclaturas.

³ Por "orden de género" se entiende el sistema socialmente compartido de normas, principios, costumbres y políticas que establecen la distribución de derechos, tareas y oportunidades de vida para ambos sexos (Lombardo 2003: 67-8)



norma, sino el mundo del género en sí mismo. Este último enfoque da relevancia al reconocimiento, valorización y celebración de las diferencias de género.

El concepto de gestión transversal de género⁴ tiene una dimensión teórica y una dimensión práctica. En su dimensión práctica, la transversalidad de género es un proceso que promueve la igualdad de género. También es un intento de mejorar la efectividad de las políticas principales haciendo visible la natura de género de sus presunciones o creencias de partida, sus procesos y sus resultados. En su dimensión teórica, la transversalidad de género es un proceso de revisión de los conceptos claves para definir un mundo con visión de género, en vez de la vía para construir una teoría de género separatista (Walby, 2005: 321).

Lograr la igualdad de género no es un objetivo fácil como tampoco es fácil lograr la transversalidad. En algunos casos apostar por la transversalidad ha comportado que el objetivo de la igualdad de género se haya visto diluido entre otros objetivos; en otros casos, la dificultad que conlleva el mismo concepto ha provocado que se hayan denominado políticas transversales de género⁵ a políticas de igualdad con características muy distintas; y, en muchos casos, la gran presencia de instrumentos para facilitar la implementación transversal de género (por ejemplo, presupuestos sensibles al género, informes sobre el impacto de género, indicadores de género etc.) ha provocado que se haya confundido su uso con la realización de políticas de género (Daly, 2005: 435-438).

Como consecuencia de esta dificultad se habla de dos posibles conceptos de gestión transversal de género: el de cambio de agenda (agenda setting) y el de integración (integration) (Jahan, 1995; Daly 2005, y Squires 2005). El cambio en la agenda implica la transformación y la reorientación de los paradigmas políticos existentes, cambiando los procesos de toma de decisión política, priorizando los objetivos de igualdad de género, y repensando las finalidades políticas. Se pretende cambiar la corriente principal (mainstream), lo que implica el cambio del contenido de las políticas. La aproximación integracionista se caracteriza por introducir la perspectiva de género sin realizar cambios en los paradigmas políticos existentes, se considera que se trata de una manera más efectiva de lograr los objetivos políticos existentes. Otro debate interesante alrededor de las políticas de género se ha centrado en su proceso de elaboración, diferenciando quienes consideran que debe ser un proceso principalmente técnico (visión tecnocrática), de quienes defienden que se trata de un proceso político en el que la participación democrática es clave (Walby, 2005: 331).

En este artículo intentaremos dar una pequeña presentación de las políticas de igualdad de género que se están realizando en América Latina. Queremos saber cómo se han diseñado los Planes, qué objetivos persiguen, qué ámbitos se consideran prioritarios y qué políticas tienen mayor peso, si las políticas de igualdad de oportunidades, acción positiva o transversalidad. Para concluir definiendo si el enfoque de gestión transversal de género que se está implementando es más o menos transformador.

El artículo inicia contextualizando la región ámbito de análisis teniendo en cuenta las desigualdades y discriminaciones de género que la caracterizan.

En segundo lugar, pasaremos a analizar los Planes de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres existentes en los distintos países de América Latina, para concluir definiendo si existe un único enfoque de gestión transversal de género compartido por todos los países analizados.

Para realizar el estudio se han analizado 18 Planes de Igualdad, se trata de los últimos Planes publicados por los distintos países y disponibles on line (ver cuadro 1).

Cuadro 1: Planes de igualdad de oportunidades en América Latina (2015)

País	Plan de Igualdad de Oportunidades	Organismo rector
Argentina	Programa Nacional de Estado contra la Discriminación de Género. Hacia la Igualdad real entre Mujeres y Varones. 2009.	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)
Bolivia	Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades "Mujeres construyendo la Nueva Bolivia para Vivir Bien". Diciembre 2008.	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales (VGAG)
Brasil	II Plan Nacional de Política para mujeres. 2009.	Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (SPM)
Chile	Tercer Plan de igualdad entre mujeres y hombres, 2010-2020.	Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)
Colombia	Política Nacional de Equidad de Género. 2013.	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
Costa Rica	Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2017 (PIEG).	Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)
Ecuador	Plan de Igualdad, no discriminación y buen vivir para las mujeres ecuatorianas. 2010-2014.	Consejo Nacional Para la Igualdad de Género (CONAMU)
El Salvador	Política Nacional de las Mujeres. Actualizada: medidas al 2004. (2011 año de su publicación).	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (IS-DEMU)
Guatemala	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023.	Secretaría Presidencia de la Mujer (SEPREM)
Honduras	II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras 2010-2022 (II PIEGH).	Instituto Nacional de la Mujer (INAM)
México	Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD).	Instituto Nacional de las Mujeres
Nicaragua	Programa Nacional de Equidad de Género 2006-2010.	Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM)
Panamá	Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las mujeres (PPIOM). 2012.	Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)

⁴ Se empezó a hablar de gestión transversal de género en la Cuarta Conferencia Mundial de Mujeres (Organización de las Naciones Unidas), en Beijing el año 1996.
⁵ "Gender Mainstreaming" se ha traducido como "transversalidad de género" o "gestión transversal de género", traducción que ha sido criticada por ser parcial, ya

que se centra solamente en una de sus dimensiones, la transversalidad, olvidando que también debe incluir el cambio en la corriente principal, lo que implica que se tiene que aplicar en el diseño de los objetivos y de las prioridades de la agenda política general (Lombardo, 2004: 67).



Paraguay	Tercer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 2008-2017.	Secretaría de la Mujer de la presidencia de la República.
Perú	Tercer Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 (PLANIG).	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
R. Dominicana	Segundo Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2007-2017 (PLANEG II).	Ministerio de la Mujer
Uruguay	Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2007-2011.	Instituto Nacional de las Mujeres
Venezuela	Plan para la Igualdad y Equidad de Género "Mamá Rosa" 2013-2019.	Instituto Nacional de la Mujer

Fuente: elaboración propia

Centrándonos de forma exclusiva en la información que nos proporcionan los Planes se han analizados las siguientes dimensiones: 1) proceso de realización, para saber si se trata de un proceso técnico o democrático; 2) enfoque de género usado en los planes; y 3) principales ámbitos de intervención.

Las principales desigualdades y discriminaciones de género existentes en América Latina

Cuando se habla de discriminaciones de género, es importante tener en cuenta que las mujeres no son un colectivo homogéneo. La posición que cada mujer ocupará en este itinerario hacia la equidad de género dependerá, por un lado, de las condiciones que le han sido atribuidas de género, raza, etnia, religión y clase; y por el otro lado, de las condiciones adquiridas como son el nivel de educación, la ocupación o profesión, el estado civil, el prestigio, la autoridad y la riqueza (Lorber, 1994: 31).

América Latina no presenta un escenario uniforme en relación a las discriminaciones de género existentes, como consecuencia de su evolución histórica, política, social y económica, como podemos observar en las importantes diferencias existentes entre países en el ranking del 2014 del Índice de Brecha Global de Género del Foro Económico Mundial⁶.

Pais	Índice GGG*	Ranking
Argentina	0,7317	31
Bolivia	0,7049	58
Brasil	0,6941	71
Chile	0,6975	66

⁶ El Índice de Brecha Global de Género (Global Gender Gap Index) creado por el Foro Económico Mundial, se construye teniendo en cuenta el resultado obtenido en 4 áreas críticas de la desigualdad de género: participación y oportunidades económicas (remuneración, participación y puestos de trabajo de alto nivel de especialización), educación (acceso a niveles de educación básicos y superiores), salud y supervivencia (esperanza de vida y proporción entre sexos) y empoderamiento político (representación en las estructuras de adopción de decisiones).

⁷ La OCDE ha creado el Índice de Género e Instituciones Sociales (SIGI) que evalúa la discriminación de género existente en una selección de instituciones sociales. En

Colombia	0,7122	53
Costa Rica	0,7165	48
Cuba	0,7317	30
Ecuador	0,7455	21
El Salvador	0,6863	84
Guatemala	0,6821	89
Honduras	0,6935	73
México	0,6900	80
Nicaragua	0,789	6
Panamá	0,7195	46
Paraguay	0,6890	81
Perú	0,7198	45
Rep. Dominicana	0,6906	78
Uruguay	0,6871	82
Venezuela	0,6851	86

Fuente: producción propia con los datos disponibles en los informes publicados y disponibles en la red.

* El Índice GGG (Global Gender Gap Index) 0 indica desigualdad y 1 igualdad. En el ranking del 2014 han sido clasificados 142 países. Para más información: <http://www.weforum.org/issues/global-gender-gap>

A pesar de estas diferencias, podemos encontrar elementos compartidos por la región. El Índice de Género e Instituciones Sociales (SIGI⁷) de la OCDE del 2014 pone de relieve que las leyes nacionales aseguran la igualdad en los derechos económicos y políticos y que los países latinoamericanos muestran niveles de discriminación de nivel muy bajo a medio. El estudio critica no obstante la "doble discriminación" que sufren las mujeres pobres e indígenas, así como la necesidad de mejorar los servicios sociales para luchar contra la "injusta carga" de trabajo asistencial no remunerado y la importancia de eliminar las barreras para empleo a tiempo completo.

Si nos centramos en las 3 esferas claves para las políticas de género: familia, mercado y Estado, podemos resaltar las siguientes características. La familia como institución continua siendo clave para el buen desarrollo de la cotidianidad, siendo las mujeres sus principales responsables (Sunkel,

concreto, se evalúa el ámbito de la familia (mediante indicadores sobre el matrimonio temprano, la poligamia, la autoridad paterna y las herencias), el de la integridad física (mediante indicadores sobre violencia contra las mujeres y sobre mutilación femenina), las preferencias de hijos sobre hijas (mediante la evaluación de políticas relativas a los abortos selectivos femeninos y a los malos tratos a las niñas) y las libertades civiles (con indicadores sobre libertad de movimiento y en el vestir, el acceso a la tierra, a la propiedad y al crédito).

2007). La participación laboral femenina ha incrementado, pero continua siendo presente una brecha en la participación laboral entre mujeres y hombres, lo que se traduce en la persistencia de segregación vertical y horizontal en el mercado de trabajo (CIM, 2011: 26-31). Y a ello le tenemos que sumar la sobrerrepresentación de las mujeres existente en el sector informal. En el ámbito político formal también observamos mejoras en relación a la presencia de mujeres en órganos de decisión, aunque es posible hablar de la persistencia de una segregación vertical y una segregación horizontal de la misma forma que lo encontramos en el ámbito mercantil (Vázquez, 2010 y Niskanen, 2011).

Los planes de igualdad de género en América Latina

Como ha señalado CEPAL (9ª Conferencia de la Mujer, México, 2004), hasta ahora los planes de igualdad de oportunidades han sido los instrumentos claves en el montaje de políticas públicas en relación con la discriminación femenina política y social. Estas políticas se han traducido en un amplio cuerpo legislativo como podemos observar en la cantidad de leyes de cuotas y leyes de igualdad de oportunidades y equidad de género aprobadas en estos años⁸.

Si pasamos a analizar los Planes de Igualdad de Oportunidades y Equidad de Género (PIO) realizados por los países de América Latina, lo primero que llama la atención es su gran cantidad. De los 19 países analizados solamente 1, Cuba, no utiliza este instrumento, pudiendo afirmar que se trata de un instrumento clave para el diseño de la política de igualdad de género para el resto de países.

Proceso de elaboración: diseño tecnocrático vs proceso participativo

El cambio institucional y organizativo necesario para implementar la estrategia de la gestión transversal de género afecta al proceso político, que se verá obligado a introducir la dimensión de género en la elaboración de toda política; a los mecanismos políticos, que tendrán que incorporar instrumentos y técnicas que faciliten un trabajo transversal con dimensión de género; y, a los actores políticos, que cambiarán por la apertura del debate a una sociedad civil más amplia y con una mayor representación femenina (Grupo de Especialistas, 1999: 32).

Como podemos observar en el cuadro 1, todos los países que han elaborado un Plan de Igualdad tienen un órgano especializado en políticas de igualdad de género, que puede ser un Ministerio, un Instituto Nacional de las Mujeres o una Secretaría Técnica. La presencia de cambio en los actores deriva de la complejidad que lleva aparejada la transversalidad en sí misma. A pesar de existir quien considera que la presencia de cuerpos especializados en igualdad de género puede causar problemas, ya sea porque se olvidan otras desigualdades que se tendrían que analizar conjuntamente con el género (Lombardo y Verloo, 2010) o porque puede provocar que el resto de la administración se considere ajena a este compromiso político; son muchos los estudios que señalan que se trata de una buena opción porque ayuda a visibilizar estas políticas y porque es un modo de asegurarse que se trabaje el tema (Gelambí et al, 2009).

⁸ Son 15 países de los 19 analizados los que han aprobado una ley de cuotas: Argentina (1994), Bolivia (1999), Brasil (1997), Colombia (2011), Costa Rica (2009), Ecuador (2000 reformada el 2009), El Salvador (2013), Honduras (2012), México (última reforma 2014), Panamá (2007), Paraguay (1996), R. Dominicana (2000), Uruguay (2009) y Venezuela (2009). Y 11 los que han aprobado una ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres: Brasil (2011), Costa Rica (1990), El Salvador

Varios Planes indican haber recibido apoyo técnico y financiero de distintas organizaciones internacionales durante el proceso de elaboración del mismo. Se mencionan el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Los países que especifican esta ayuda son Costa Rica, Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Paraguay. Podemos considerar que estas organizaciones están desarrollando un papel importante en el proceso de formación y empoderamiento del feminismo de Estado en América Latina.

Para finalizar, observamos como muchos de estos planes (11 de 18) son claros ejemplos de gobernanza porque, por un lado, son el resultado de un trabajo de colaboración entre los órganos especializados en género con otros departamentos gubernamentales y, por otro lado, porque se ha incorporado la sociedad civil en el proceso. A partir de la lectura de estas políticas no es posible equilibrar el peso real que ha tenido el proceso participativo en las mismas. Los planes no dan mucha información sobre las entidades que han participado en este proceso, ni del peso real de su participación en la toma de decisiones, aunque sí que podemos observar que han sido los movimientos y asociaciones de mujeres existentes en el país aquellos que han asumido un rol más decisivo en este proceso. Los planes elaborados por Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay manifiestan haber realizado algún tipo de proceso participativo, en algunos casos para detectar problemas y realizar diagnosis, otros para decidir prioridades y diseñar políticas.

Concluiremos afirmando que, en 11 casos, el enfoque seguido en el diseño de los Planes ha sido mixto, porque han sido redactados por entes especializados en políticas de género con la participación de la ciudadanía. Podríamos considerar que se confirma la teoría de Walby (2005: 333-336) cuando afirma que realmente existe una dualidad entre expertos y democracia participativa, pero que en la gestión transversal de género es más complementaria que contradictoria⁹. Los otros 7 planes son productos técnicos elaborados por organismos especializados.

Enfoques y Principios orientadores de los Planes

Los Planes publicados se presentan como un instrumento estratégico, una herramienta integral para enfrentar las desigualdades y discriminaciones de género que afectan principalmente a las mujeres; han sido diseñados desde el enfoque de género o gestión transversal de género, incidiendo en la idea que los géneros son construcciones sociales que pueden y deben ser cambiados para lograr un nuevo contrato social entre hombres y mujeres. A pesar de expresarse de forma distinta, los Planes comparten la misma visión como podemos ver a través de los siguientes fragmentos:

«El enfoque de igualdad de género incluye en los planes la importancia del género como construcción social en las desigualdades que afectan a hombres y mujeres. Es la base para impulsar acciones afirmativas y que obliga a mirar cualquier situación social o programa de intervención desde una perspectiva que permita entender las necesidades específicas de mujeres y

(2011), Guatemala (1999), Honduras (2000), México (2006 y 2013), Nicaragua (2008), Perú (2007), Uruguay (2007) y Venezuela (1993).

⁹ Walby (2005: 334) afirma que en las políticas transversales de género de la Unión Europea se combinan ambas perspectivas, ya que han sido claves las aportaciones de los burócratas feministas (feminismo de estado), académicos especializados y las voces organizadas de los movimientos de mujeres.

hombres y además los efectos diferenciales de cada situación en ellas y ellos. Para ello es esencial reconocer que las políticas no son “neutras” en cuestiones de género» (Política Nacional para la Igualdad y Equidad de género 2007-2017 de Costa Rica).

«La transversalidad permite agregar valor a las políticas públicas y alcanzar sus objetivos con eficiencia y eficacia; con oportunidad y pertinencia. En este sentido la transversalidad es un proceso activo de transformación en las concepciones y en el abordaje de un problema público. El valor agregado puede ser diverso: derechos humanos, sustentabilidad, intersectorialidad e igualdad sustantiva. Se trata de cambiar el enfoque de un supuesto individuo neutro-universal sin diferencias sexuales, para reconocer las diferencias entre mujeres y hombres; identificar las brechas de desigualdad y diseñar acciones que permitan eliminarlas» (PROIGUALDAD México 2013-2018).

A nivel práctico, este compromiso con la transversalidad se ha traducido en un enfoque dual en las estrategias de actuación propuestas. Ello implica, por una parte, la introducción de la perspectiva de género en todas las políticas que se realicen y, por otra parte, la realización de acciones específicas dirigidas a resolver los principales problemas que las desigualdades y discriminaciones de género causan en las mujeres. En algunos países, los planes, a pesar de ser diseñados con enfoque de género, se centran en estas segundas políticas, especificando las actuaciones que se pueden realizar desde distintos ámbitos para asegurar la igualdad en derechos en temas tan importantes como, por ejemplo, salud y educación.

Otro enfoque compartido por la gran mayoría de los Planes analizados es el enfoque de derechos humanos y desarrollo sostenible. Según la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las mujeres publicada por el gobierno del Panamá en el 2012, el enfoque de desarrollo humano es esencial para hacer realidad los derechos humanos de las mujeres. El PNUD ha definido los tres componentes esenciales que constituyen el desarrollo humano: a) la igualdad de oportunidades para todas las personas de la sociedad; b) sostenibilidad de esas oportunidades de una generación a la siguientes; c) potenciación de las personas, de modo que participen en el proceso de desarrollo y se beneficien con este.

«El enfoque de derechos reconoce que todas las personas, independientemente de su género, edad, cultura, nacionalidad o cualquier otra condición, son titulares de toda la gama de derechos inherentes a su condición humana» (PIEG 2007-2017 Costa Rica).

Y en último lugar tenemos que destacar la importancia que los planes atribuyen a los principios de diversidad, interculturalidad y plurinacionalidad. Este reconocimiento comporta presentar atención a las discriminaciones múltiples que afectan a determinadas mujeres por género y por otras causas. Por ejemplo, el II Plan Nacional de Políticas para mujeres del Brasil (2009) en el ámbito del trabajo resalta las dificultades sufridas por las mujeres negras, que sufren una doble discriminación, de género y etnia/raza. O Bolivia, que se preocupa en su Plan Nacional para la Igualdad (2008) de las necesidades de las mujeres indígenas. O Colombia, que en su Política Nacional de Equidad de género (2013) resalta la importancia de tener en cuentas las particularidades que afectan a los grupos de población urbana y rural, afrocolombiana, indígena, campesina y rom. O la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2013 de Guatemala, que se autodefine como la principal política del Estado para mejorar

las condiciones de vida de las mujeres y resolver las desigualdades e inequidades que afectan a la población femenina en su diversidad étnico cultural.

Principales ámbitos de intervención

Teniendo en cuenta la realidad específica de cada territorio y las aportaciones realizadas por las mujeres consultadas en aquellos planes con participación ciudadana, han sido decididos distintos ámbitos prioritarios de actuación.

Existe un gran acuerdo sobre la importancia de actuar en los siguientes 4 temas: 1) Paridad y participación política y pública de las mujeres. Todos los Planes pretenden actuar para asegurar la presencia de las mujeres en la toma de decisiones, prestando una especial atención al ámbito político. 2) Promoción, protección y garantía de los derechos económicos, trabajo, empleo, acceso, uso y control de los recursos. Todas las propuestas incorporan la necesidad de realizar políticas en el ámbito productivo para asegurar una mayor presencia de mujeres y sobre todo para garantizar una mayor igualdad de oportunidades en el ámbito laboral; 3) Erradicación de la violencia de género. Problema que se afronta en todos los Planes. Y 4) La educación como instrumento para lograr igualdad de género, ya sea empoderando a las mujeres, ya sea incidiendo en el cambio cultural. La mayor parte de documentos analizados resaltan la necesidad de un cambio de valores en el que se asegure el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres y donde se considera clave la apuesta por una educación integral.

Encontramos un segundo grupo de temas prioritarios, presentes en más de 10 planes pero en menos de 15, formado por la salud, el cambio cultural y la institucionalidad de las políticas de género. No todos los planes dedican un apartado específico a cada uno de ellos, pero se trata de temas también tratados de forma indirecta. Por ejemplo, dentro de la lucha contra la violencia de género, se incluyen políticas de salud, o la apuesta por la transversalidad de género implica en todos los planes una búsqueda de cambio en los valores culturales imperantes en el país y de base patriarcal. Los Planes insisten en la importancia de institucionalizar las políticas de género para vencer las dificultades que acompañan muchas veces a estas políticas y que se traducen en problemas en la fase de implementación por falta de voluntad política o de recursos humanos y financieros.

Por ejemplo, en Bolivia, el primer Plan se creó el año 1997, y en el 2008 se publicó el V Plan, en el que se indica que, en su generalidad, los planes precedentes han sido ejecutados parcialmente, con escasos recursos disponibles y en medio de turbulencias políticas. O en Colombia, donde el Plan explica que a pesar de todas las iniciativas legislativas realizadas aún se encuentran importantes desigualdades en el país como consecuencia de los problemas que se han producido en su implementación. O el Salvador, que en su segundo Plan expone las debilidades institucionales que acompañaron su primer Plan y entre ellas resalta el bajo nivel de ejecución.

Otros temas que han sido incorporados de forma específica en 5 o 6 planes de igualdad están relacionados con la importancia de realizar políticas de cuidado; de fomentar la corresponsabilidad; de asegurar un desarrollo sostenible con perspectiva de género; de trabajar en la comunicación; de asegurar los derechos reproductivos; y de incorporar la visión de igualdad de género en el territorio y el medio ambiente.

Creo que es importante señalar la importancia que dentro del Plan colombiano tiene el rol de la mujer en el proceso de paz y la particularidad del

Plan realizado en Venezuela donde se busca transversalizar el género en todo el proceso revolucionario y edificar un Estado socialista-feminista.

Si analizamos las acciones propuestas teniendo en cuenta los tres tipos de políticas de igualdad de oportunidades que hemos presentado al inicio vemos que están presentes las tres, aunque cada Plan, en base a su realidad, las equilibra de forma distinta. En primer lugar, existen políticas de igualdad de oportunidades como demuestra la presencia de actuaciones dirigidas a asegurar el pleno conocimiento y ejercicio de los derechos a las mujeres; y de políticas que se ocupan de la educación, ya sea para empoderar y capacitar a las mujeres, ya sea para crear un nuevo modelo cultural. En segundo lugar, los Planes especifican la utilidad de seguir realizando políticas de acción positiva por ser las mujeres las principales víctimas de las discriminaciones existentes y ser una estrategia clave para lograr la igualdad real o de resultados, uno de sus principales objetivos. Como ámbitos en los que se realiza más claramente esta apuesta por las acciones afirmativas encontramos el empoderamiento de las mujeres en el mercado y en la política y las políticas dirigidas a mujeres pertenecientes a grupos de atención prioritarios, ya sea porque son objeto de discriminación múltiple o porque sus diferencias tradicionalmente no han sido tenidas en cuenta. En tercer lugar, encontramos políticas transversales porque los planes han sido diseñados desde esta perspectiva, insisten en la importancia de incorporar aspectos de género en la agenda, en la necesidad de cambio cultural y que se trata de un compromiso de todos los niveles políticos y en todos los temas.

En la búsqueda de superar las debilidades que hemos mencionado y evitar que los Planes sean solamente declaraciones de buenas intenciones 12 propuestas¹⁰ incluyen la descripción de las acciones específicas a desarrollar para lograr cada objetivo. Encontramos diversidad en esta concreción, ya que algunos planes se limitan a presentar la acción, mientras que en otros se concreta mucho más indicando órgano responsable, periodo de ejecución, presupuesto, etc. Con este mismo objetivo podemos mencionar la previsión en el mismo Plan de una metodología para su seguimiento y evaluación, opción que solamente encontramos en 7 proyectos¹¹, que en algunos casos llegan a incorporar una propuesta de indicadores.

Podemos concluir afirmando que los Planes integran una apuesta transformadora, que no se limita a plantear políticas transversales de género paralelas a las políticas ya existentes, sino que quiere introducir cambios en la agenda política existente y en sus productos. Ello no implica que no se hagan propuestas políticas específicas dirigidas a reducir las principales desigualdades de género existentes en cada territorio, que aún son imprescindibles para lograr el objetivo de la igualdad de género. Los Planes persiguen y entienden la transversalidad de género como un cambio en la agenda, otro tema es el impacto real que los mismos llegarán a tener en el resto de políticas, lo que está por ver.

Conclusiones-discusión

Los países de América Latina analizados han realizado una clara apuesta política a favor de la igualdad de género, que se ha traducido en la creación

de entidades políticas específicas responsables de este ámbito de intervención política y en el diseño de Planes de Igualdad.

Los Planes de Igualdad son considerados documentos políticos estratégicos que sobre todo destacan los ámbitos prioritarios de actuación indicando las principales desigualdades y discriminaciones que afectan cada territorio y se quieren afrontar. Un gran porcentaje de estos son ejemplos de gobernanza, ya que son producto de la colaboración entre distintos departamentos, y con la participación de la sociedad civil.

Los Planes analizados ponen en evidencia una seriedad de la región delante de los problemas que afectan a sus mujeres, mitad de su población y que quieren afrontar para garantizar su plena ciudadanía y los beneficios sociales y económicos que esta implica.

Los Planes apuestan por una estrategia dual, que combina la transversalidad de género con acciones políticas específicas en aquellos ámbitos donde se considera más importante actuar para eliminar todo tipo de discriminación de género y asegurar la igualdad de género; indican prioridades y ámbitos específicos de intervención para lograr un cambio de paradigma; en su mayoría incorporan propuestas concretas de acción; y aún son pocos los que prevén su seguimiento y evaluación en el mismo documento. Podemos concluir afirmando que los Planes han sido diseñados desde un enfoque transformador de género y teniendo en cuenta la realidad de cada territorio e incluyendo elementos técnicos para asegurar, dentro de lo que sea posible, su implementación.

De todas formas, es imprescindibles ser prudentes y terminar recordando que tener instrumentos políticos estratégicos con objetivos claros no es garantía de éxito si no se acompañan de los recursos y la voluntad política necesaria para convertirlos en realidad. Es importante no olvidar que lograr la igualdad de género implica un cambio cultural y este no deriva automáticamente de la presencia de una política o de una ley. Hace falta la implicación de todos los niveles políticos, de sus hombres y de sus mujeres, para incidir poco a poco en la consciencia de la sociedad y lograr cambiarla.

Reflexión de la editora de sección Begoña Enguix: El artículo describe los



planes de Igualdad que se están desarrollando en 18 países de Latinoamérica. La igualdad de género se ha erigido en un tema socialmente urgente y se ha considerado, tanto a nivel nacional como a nivel micro (empresas), que la igualdad se puede conseguir mediante la elaboración de planes que sean acatados por los ciudadanos. Se destaca cuáles son las prioridades de esos

planes y señala las debilidades existentes tanto en su diseño como en su implementación. Nos recuerda que lograr la igualdad de género implica un cambio social profundo, que no deriva automáticamente de la presencia de una política o una ley. Su artículo se articula en torno a la identificación de tres ejes cuya relevancia es uno de los aportes del artículo: el proceso de realización de los planes (la autora se pregunta si es mera gestión o un procedimiento democrático), el enfoque de género que presentan y los principales ámbitos de intervención que dibujan. Y lo hace, y este es otro

¹⁰ Los Planes que han incorporado las acciones específicas más allá de los objetivos estratégicos o líneas de acción han sido los elaborados por Bolivia, Brasil, Chile, Colombia (poco concreto), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

¹¹ Los Planes que incorporan una propuesta específica para el seguimiento y monitoreo de las acciones previstas son los pertenecientes a Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú y República Dominicana.

aporte de su artículo, considerando que las mujeres no son un colectivo homogéneo y adoptando una perspectiva interseccional. En suma, se muestra de forma clara la apuesta por la igualdad en los dieciocho países analizados; una apuesta basada generalmente en la gobernanza y en una estrategia dual que combina la transversalidad de género con acciones políticas específicas. Se pregunta, de forma realista, por su implementación y nos recuerda que tener instrumentos políticos estratégicos, con objetivos claros, no es garantía de éxito si no se acompañan de los recursos y la voluntad política necesaria para convertirlos en realidad.

Referencias bibliográficas

Aguirre, R. (2007). Las familias como proveedoras de servicios de cuidados en Astelarra (coord.) Género y cohesión social. Madrid: Fundación Carolina. Documento de trabajo (16), 83-94.

Arraigada (2007). Las familias y su vinculación con los mercados en Astelarra (coord.) Género y cohesión social. Madrid: Fundación Carolina. Documento de trabajo (16), 3-14.

Bustelo, M. (2004). Evaluación de las políticas públicas de género en España. Madrid: los libros de la catarata.

Comisión Interamericana de Mujeres (2011). Avance de la igualdad de género en el marco del trabajo decente. CIM. Septiembre 2011.

Daly, M. (2005). Gender Mainstreaming in Theory and Practice. *Social Politics*, 12(3), 433-450.

Faisal, F. (2011). Public Policy and Gender Mainstreaming Strategy: Redressing Gender Inequality. *Interdisciplinary Journal of Research in Business*, 1(7), 8-16.

Gelambí, M., De la Fuente, M. Freixanet, y Rifà, R. (2009). Fórum de Políticas Públicas sobre Mainstreaming de Género. Materials CIP. Informes s/n. Recerca 2008-2009. Barcelona: ICPS.

Grupo de especialistas en Mainstreaming (EG-S-MS) (1999). Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de buenas prácticas, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer.

Jahan, R. (1995). *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*. London: Zed Books.

Lombardo, E. (2003). La europeización de la política española de igualdad de género. *Revista Española de Ciencia Política*, (9), 65-82.

Lombardo, E. y M. Verloo (2010). La 'interseccionalidad' del género con otras desigualdades en la política de la Unión Europea. *Revista Española de Ciencia Política*. (23), 11-30.

Lorber, J. (1994). *Paradoxes of Gender*, New Haven/London: Yale University Press.

Niskanen, K. (ed.) (2011). *Gender and Power in the Nordic Countries – with focus on politics and business*, Oslo: Nordic Gender Institute (NIKK) Publications.

Observatorio de Igualdad de género de América Latina y el Caribe (2014). Informe anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y El Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Rees, T. (1998). *Mainstreaming Equality in the European Union*. London: Routledge.

Salas, C. (ed.) (2013). ¿Cuánto hemos avanzado? Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe. Panamá: Centro Regional PNUD para América Latina y El Caribe.

Squires, J. (2005). Is Mainstreaming Transformative? *Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation Social Politics*, 12(3), 366-388.

Sunkel, G. (2007). El papel de la familia en la protección social en América Latina en Astelarra (Coord.). Género y cohesión social. Madrid: Fundación Carolina. Documento de trabajo (16), 95-106.

Vázquez, V. (2010). Mujeres y gobiernos municipales en México. Lo que sabemos y lo que falta por saber, *Gestión y Política Pública*. XIX(1), 111-154.

Walby, S. (2005). Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice. *Social Politics*. 12(3), 321-343.