

un aporte desde el punto de vista de los problemas y temas relevantes para las personas y permite la visibilización de temáticas emergentes y el análisis de viejos desafíos desde nuevas perspectivas. También aporta a los procesos de seguimiento y exigibilidad de las políticas.

En esta medida, los planes son resultado de una construcción participativa que da cuenta, de manera más certera, de las realidades concretas de personas que, en la medida en que provienen de distintos sectores de la sociedad, no necesariamente tienen los mismos problemas o exigencias frente al Estado. El nivel de apertura de los Estados para escuchar y considerar las diversas voces constituye una condición para el ejercicio de la libertad de las personas y un elemento crucial de la calidad de la democracia (Guzmán y Montaña, 2012). La construcción participativa comprende, a su vez, procesos que han constituido un germen de innovación social y democrática en la medida que logran fortalecer la articulación de mujeres individuales y organizadas y su capacidad de deliberación frente al Estado. Con ello se logra que la ciudadanía de las mujeres se exprese más allá de la demanda de derechos, algo que corresponde promover a los mecanismos como institución pública, y que se convierta en un asunto político que permita la negociación de intereses presentes en el ámbito de las políticas públicas a nivel local y organizacional de las mujeres.

Un reto en este ámbito es que, si bien la participación de las organizaciones de la sociedad civil amplía el marco de las problemáticas e incluye las que afectan a una vasta diversidad de mujeres, debe considerarse que quienes no están organizadas y, por tanto, tienen menos probabilidades de incidir en las políticas públicas también pueden ser las que encuentran más dificultades para el ejercicio de sus derechos. Tanto las entidades del Estado como las organizaciones de la sociedad civil en general, y de mujeres en particular, deben reflexionar sobre este punto y su capacidad de integración de las distintas voces. Esto dirige la atención hacia la relevancia de la descentralización y la importancia de abordar el trabajo a nivel local. La ejecución de los planes, que contemplan la participación como un componente fundamental de sus distintas fases (elaboración, implementación y evaluación), se enfrenta muchas veces a la dificultad concreta de los mecanismos para el adelanto de las mujeres y las entidades responsables para trabajar de manera descentralizada, debido, principalmente, a la limitación de medios y recursos institucionales disponibles.

Otro desafío, que se relaciona con la construcción de procesos democráticos de diálogo, negociación y creación de consensos, es que el debate de los planes con los actores gubernamentales muchas veces da cuenta de un enfoque deliberativo en la gestión pública y en el diseño y seguimiento de las políticas. El diálogo institucional e intersectorial generado por la implementación de los planes implica la presencia y el reconocimiento de las voces de los funcionarios de gobierno en el desarrollo de las formas de crear e implementar los planes. Son espacios donde se dirimen las prioridades y los modos en que se implementarán las acciones consignadas en este instrumento y, sin duda, en muchos casos permiten dar lugar a la voz de la ciudadanía que forma parte de los Estados.

C. Objetivos, contenidos y ejes estratégicos de los planes

En la medida en que los planes de igualdad de género pueden considerarse una expresión de la mirada pública respecto del lugar y la valoración de las mujeres en la sociedad, los objetivos en ellos planteados y sus ámbitos de acción son más que una lista de lo que se pretende hacer y las estrategias en que se basan las acciones propuestas; expresan el reconocimiento, por parte del Estado, de las principales problemáticas relacionadas con la desigualdad de género y las prioridades establecidas para superarlas. En este sentido, puede afirmarse que los grandes nudos siguen allí, planteados en los índices de los planes y sus objetivos. Es necesario ahondar en las medidas planteadas para vislumbrar los avances y ver cómo, en estos mismos grandes temas, se han ido introduciendo matices que dan cuenta de los logros y problemas superados y de nuevas exigencias surgidas tanto desde las prácticas institucionales como desde la realidad de las mujeres en su amplia diversidad.

en el sistema (Belice, Chile, El Salvador, Islas Vírgenes Británicas, México, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)). Varios planes incluyen medidas orientadas hacia la prevención del embarazo y la maternidad en la adolescencia a través de programas de salud sexual y reproductiva, al incentivar que se incluya o mejore la atención de las adolescentes, así como campañas de prevención del embarazo y de uso de métodos anticonceptivos (Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de)).

En el Ecuador, por ejemplo, se consideran medidas en cuanto a la atención en salud sexual y reproductiva orientada a adolescentes y se incluye el suministro de anticoncepción de emergencia y de medicina natural y ancestral, así como la promoción de “la corresponsabilidad masculina fomentando la transformación de patrones culturales” (véase Ecuador, 2014, en el anexo A2) y la inclusión de los adolescentes en los programas de educación y de salud sexual y reproductiva.

Los mínimos alcanzados en los países en materia de salud, y en especial en salud sexual y reproductiva, y reflejados en los planes no son estáticos, y si bien están sustentados en compromisos tanto internacionales como regionales, aún pueden impulsarse hacia mayores progresos y establecerse resguardos frente a las resistencias o los retrocesos. Los avances en la materia son particularmente sensibles a las coyunturas políticas, una cuestión que debería tomarse en cuenta en la elaboración de los planes. La participación de las mujeres y la mayor representatividad de situaciones y condiciones concretas y diversas son algunas de las acciones recomendables para establecer líneas de base que no puedan ser cuestionadas.

3. Autonomía económica

En materia de autonomía económica, las medidas propuestas son numerosas y diversas. Considerando las esferas planteadas en la Plataforma de Acción de Beijing, puede hacerse una primera gran distinción entre las medidas orientadas a la superación de la pobreza (la mujer y la pobreza) y aquellas relacionadas con la economía en general (la mujer y la economía). Como se apreciará a continuación, los planes abordan medidas que, insertas en estos grandes temas, hacen referencia al cuidado, la previsión social, el trabajo no remunerado, el tiempo de trabajo total y la interrelación de todos estos asuntos con la desigualdad de género. Además, los niveles de intervención de las medidas son múltiples e incluyen desde acciones de sensibilización, campañas de promoción, temas de financiamiento y acceso a recursos desde el Estado hasta cambios en el marco normativo.

a) La superación de la pobreza

Si bien la superación de la pobreza de las mujeres no se incluye como tema específico en la mayoría de los planes, muchos sí abarcan medidas orientadas en este sentido en los distintos niveles de intervención, en especial vinculadas a la promoción y el acceso al trabajo remunerado. La reducción de la pobreza en la región, sumada a la mayor presencia de las mujeres en el mercado laboral en las últimas décadas, quizás sea una de las razones por las que esta problemática haya perdido centralidad en los últimos planes, aunque está presente en varios otros ámbitos.

Uno de los desafíos abordados es la ampliación de las oportunidades laborales de las mujeres, la promoción y el mejoramiento de las oportunidades productivas de las mujeres en situación de pobreza y el fortalecimiento de su capacidad emprendedora (Belice, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)), así como la preocupación por grupos específicos de mujeres en situación de pobreza, como las adultas mayores (Belice), la población LGBTI (Ecuador), las mujeres jóvenes y con discapacidad, las mujeres afrodescendientes, indígenas, rurales y jefas de hogares en situación de pobreza y pobreza extrema (Panamá).

Varios planes abordan las condiciones de vida de las mujeres pobres, y en especial de aquellas que son las principales proveedoras de hogares pobres, y plantean medidas destinadas a brindar

soluciones de vivienda (Ecuador y México), de titularidad de tierras y de acceso a crédito (Belice y Ecuador), especialmente en el caso de las mujeres indígenas y rurales.

En países como México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de), que en sus planes cuentan con estrategias destinadas a enfrentar las necesidades alimentarias de las mujeres pobres, se abordan otras medidas destinadas a situaciones urgentes. En México, por ejemplo, se propone incorporar a las principales proveedoras de hogares con carencia alimentaria a un sistema de protección social y capacitarlas para el autocuidado.

b) La mujer y la economía

Todos los planes incluyen medidas relacionadas con la promoción de la independencia y los derechos económicos de las mujeres, el acceso al empleo y a condiciones de trabajo apropiadas, y el control de los recursos en condiciones de igualdad. También consideran la disponibilidad de servicios comerciales y de capacitación, así como el acceso a los mercados y a la tecnología. Por último, abordan, en distinto grado, la armonización de las responsabilidades de mujeres y hombres en lo que respecta al trabajo doméstico y de cuidado.

Las medidas, muy heterogéneas en cuanto a su incidencia, se refieren, en general, a cuatro grandes temas relacionados con el acceso de las mujeres a: i) un empleo digno, ii) recursos de distinto tipo vinculados con la autonomía económica, como recursos financieros, crediticios, naturales, patrimoniales (vivienda, tierra, capital); iii) capacitación y tecnología, y iv) tiempo. Los distintos planes no trabajan estos componentes de igual manera: algunos abordan todas estas áreas, o una parte de ellas, bajo un solo gran eje, otros ordenan las medidas bajo estos grandes temas y otros contemplan ejes diferenciados para los distintos componentes. Ese aspecto de los planes, si bien a primera vista muestra diferencias, en especial en el detalle de las medidas en el caso de aquellos con ejes diferenciados, en la práctica es bastante similar desde el punto de vista de la profundidad de incidencia. La mayoría busca fortalecer y promover el ejercicio de derechos, sensibilizando y entregando recursos de distinto tipo tanto a las mujeres como a la sociedad en general y a los agentes del Estado. Además, se promueven cambios a través de modificaciones del marco normativo y legal y en algunos casos, muy pocos, mediante propuestas de acción positiva.

En relación con el acceso de las mujeres a un empleo de calidad, las medidas de cambio más estructural aluden mucho a las condiciones de trabajo y a la eliminación de las desigualdades e inequidades de género en el mercado laboral (como las brechas salariales o la violencia en forma de acoso laboral o sexual). Es en este ámbito donde se encuentran la mayoría de las medidas de corte normativo y legal, y la mayoría de los planes propone nuevas leyes o modificaciones de las existentes (Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, México, Perú, Panamá, Paraguay, Trinidad y Tabago y Uruguay) en relación con el acceso al trabajo y las contrataciones, las remuneraciones y otras prestaciones, y las condiciones de seguridad en que las mujeres llevan a cabo su trabajo.

También se hace referencia a la responsabilidad del cuidado de los hijos e hijas. Por ejemplo, Costa Rica propone la eliminación del costo de la maternidad como un factor que favorece las brechas de ingreso entre hombres y mujeres, mediante la redistribución del financiamiento de la maternidad en las cuotas patronales a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), de tal manera que ese costo deje de ser asumido individualmente por cada empleador o empleadora. Además, se plantea revisar, aprobar y aplicar la legislación laboral frente a situaciones discriminatorias, como el despido por embarazo o lactancia, y formas de violencia como el hostigamiento sexual y el acoso laboral.

Un punto especialmente importante es el de la igualdad salarial y los distintos países adoptan diferentes medidas para enfrentar el tema:

Otras iniciativas postulan acciones de otro tipo para generar cambios. Por ejemplo, Honduras plantea crear sistemas de incentivos para las empresas que cumplen con la normativa y Colombia promueve desarrollar el Programa de Certificación de Sistemas de Gestión en Igualdad de Género (SGIG) para introducir cambios organizacionales en empresas privadas y públicas, que cierren las brechas de género y transformen la cultura de la economía y de la sociedad a través del Sello de Equidad de Género.

Además de promover condiciones laborales decentes para las mujeres, los planes también se refieren al desarrollo de competencias que aumenten y mejoren su empleabilidad. Todos contemplan medidas en este sentido y en general incluyen iniciativas de alfabetización, en el caso de las mujeres pobres, y de formación de capacidades de emprendimiento a distintos niveles. En el caso de Chile, esta estrategia ha sido implementada por el Servicio Nacional de la Mujer a través de los municipios y en conjunto con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), lo que permitió mejorar las capacidades y competencias de las mujeres y ampliar su participación en el mercado laboral.

Algunos planes cuentan con medidas especiales de nivelación y capacitación dirigidas a las adolescentes que son madres para facilitar su inserción laboral (Costa Rica). En otros, como los del Brasil y el Uruguay, pueden encontrarse iniciativas para la capacitación profesional de mujeres y su inserción en ocupaciones que no refuercen la división sexual del trabajo.

Otro tema importante en los planes es el relacionado con el acceso a recursos de distinto tipo vinculados con la autonomía económica, ya sean financieros, crediticios, naturales o patrimoniales, como vivienda, tierra y capital.

Muchas de las medidas en este sentido están dirigidas a mujeres jefas de hogar, mujeres rurales o indígenas, y mujeres emprendedoras o empresarias. El rango es amplio y también lo son las medidas propuestas, que en algunos planes pueden sumar varias decenas. Estas van desde asegurar derechos básicos, como contar con un documento de identificación, hasta disponer de programas de financiamiento, crédito y apoyo al emprendimiento (técnico, financiero o de otro tipo). Un punto importante en muchos planes es el acceso a la vivienda y, en el caso de las mujeres rurales e indígenas, a la propiedad de la tierra (Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Trinidad y Tabago y Uruguay). Honduras y Panamá, por ejemplo, plantean impulsar medidas de acción positiva en el acceso al crédito, la tierra, el agua, la capacitación y la tecnología para las mujeres campesinas. El Uruguay, por su parte, apunta a la doble titularidad para la tenencia o el usufructo de la tierra y la vivienda para cónyuges de parejas estables, con o sin formalización legal, independientemente de su orientación sexual (excepto en el caso de mujeres en situación de violencia doméstica).

c) Acceso a tiempo para la autonomía

El reconocimiento de la importancia de la disponibilidad de tiempo por parte de las mujeres como una condición para su autonomía económica es transversal a todos los planes y se aborda, al igual que los otros temas, con distintos niveles de incidencia. Así, medidas de sensibilización para promover el cambio cultural hacia la corresponsabilidad del cuidado a través de campañas y educación conviven con medidas más coyunturales orientadas al desarrollo de servicios e infraestructura destinados al cuidado, en especial de la infancia, cuestión que favorece en lo inmediato a las mujeres. La normativa sobre este tema establecida en los planes es escasa y se refiere sobre todo a las leyes de permisos parentales, tanto en la extensión de la cantidad de tiempo para la madre como del padre (Brasil y Uruguay).

La corresponsabilidad y la mejor distribución de las obligaciones domésticas y de cuidado entre hombres y mujeres son dos cuestiones que se ubican en el centro de los planes y, en este marco, muchos países asumen la medición del tiempo total de trabajo de mujeres y hombres (dato fundamental para explicar la situación de desventaja de las primeras) mediante la elaboración de la cuenta satélite de trabajo no remunerado en el marco de las encuestas de uso del tiempo (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Panamá).

Un aspecto relacionado, y que se aborda ampliamente, se vincula con la precariedad económica del trabajo doméstico no remunerado y las posibles respuestas por parte del Estado. Las propuestas incluidas en los planes apuntan a otorgar, ampliar y mejorar (dependiendo del país) la cobertura de protección social de las mujeres que realizan trabajo doméstico y de cuidado no remunerado (Brasil, Ecuador, El Salvador, Honduras, Perú, Panamá y Paraguay). A modo de ejemplo, a continuación se detallan las medidas incluidas en algunos planes:

- i) El Estado Plurinacional de Bolivia establece, en el marco del eje “Económico, productivo y laboral”, el compromiso de “fortalecer y desarrollar servicios de atención y cuidado de niños/as, ancianos/as, personas con discapacidades, emprendidas desde las iniciativas comunitarias y estatales que garanticen el acceso de las mujeres a fuentes laborales” (Salazar y otros, 2012).
- ii) En Colombia, en el eje denominado “autonomía económica”, se establecen compromisos con respecto al tema del cuidado, primero por la vía de garantizar el acceso de los hijos de las madres comunitarias a los centros de desarrollo infantil para favorecer el ingreso de estas madres al programa Hogares Comunitarios de Bienestar, y después mediante el favorecimiento de la autonomía económica y el reconocimiento del trabajo de cuidado que desempeñan las madres comunitarias a través del pago de un salario mínimo y de la atención de sus hijos e hijas mediante distintas modalidades.
- iii) El Salvador plantea en su plan la importancia de desarrollar una política pública integral de cuidados. Recientemente se ha constituido una Comisión de Seguimiento para la Construcción de una Política Nacional de Cuidados en El Salvador, que está integrada por varias instituciones, entre las que se cuenta el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU). Según El Salvador (2015), “las distintas instituciones rectoras de las políticas relativas a cada población objetivo deberán tener un rol en la definición y ejecución de esa política y en su articulación”¹². Además, recomienda que el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA), el Consejo Nacional de Atención Integral a los Programas de los Adultos Mayores, el Consejo Nacional de Atención Integral para las Personas con Discapacidad (CONAIPD) y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) formen parte de la instancia de coordinación de la política de cuidados.
- iv) El plan del Uruguay establece, en la Línea Estratégica de Igualdad núm. 10, el “desarrollo de medidas que contribuyan a una distribución equitativa de las responsabilidades familiares”¹³. Entre las medidas enunciadas se encuentra el compromiso de aumentar y mejorar los servicios estatales de cuidado (niños y niñas, personas enfermas, personas con discapacidad y personas mayores) y fomentar cambios en la legislación para que mujeres y hombres puedan disfrutar de licencia para el cuidado de los hijos y las hijas de manera igualitaria. Actualmente estas medidas se encuentran integradas al Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), creado en 2015 mediante la Ley núm. 19.353.
- v) El Plan de Chile tiene todo un eje estratégico dedicado a proponer metas para alcanzar la corresponsabilidad familiar, entre las que se cuentan la creación de un sistema que “apoye el cuidado a personas dependientes (adultos mayores y discapacitados severos) que permita a mujeres y hombres participar y desarrollar sus proyectos personales, laborales y familiares en condiciones de igualdad”. Asimismo, establece como objetivo “promover el derecho al cuidado, así como la obligación de cuidarse y cuidar, especialmente respecto del cuidado infantil y de los adultos mayores” (véase Chile, 2011, en el anexo A2).

¹² La Comisión de Seguimiento para la Construcción de una Política Nacional de Cuidados está conformada por el Consejo Nacional de Atención Integral a la Persona con Discapacidad (CONAIPD), el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA), el Ministerio de Educación, la Unidad para la Equidad entre los Géneros del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Salud, la Dirección de Adultos Mayores de la Secretaría de Inclusión Social (SIS) y la Dirección de Programas Estratégicos y la Unidad de Derechos Humanos y Género de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia (STPP).

¹³ Véase [en línea] <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/184-2007/2>.