

MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA EL ADELANTO DE LA MUJER: NUEVOS RETOS



BEIJING A LOS 10 AÑOS: DE LA POLÍTICA A LA PRÁCTICA

Revisión y valoración de la implementación de la Declaración y la Plataforma de acción de Beijing



Área Crítica H. Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer

La profunda transformación cultural y estructural necesaria para la construcción de relaciones de igualdad entre mujeres y hombres requiere la participación de todos los sectores de la sociedad. El Área Crítica H: Mecanismos Institucionales para el Adelanto de la Mujer, de la Plataforma de acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer¹, se refiere a la responsabilidad estatal con relación a la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, así como a la necesidad de contar con mecanismos específicos a lo interno de la estructura estatal.

Considerando los adelantos y reveses de los mecanismos nacionales, la Plataforma llama a la profundización de la estrategia de transversalización de la perspectiva de género a los programas, proyectos y presupuestos de todos los sectores, situando a los mecanismos institucionales como actores principales en dicha estrategia. En la sesión 43 de la Comisión sobre la condición jurídica y social de la mujer (CSW, por sus siglas en inglés), realizada en 1999, se reconoció la necesidad de aumentar los esfuerzos dedicados a la creación y el fortalecimiento de estos mecanismos. Entre las conclusiones de la sesión, se incluyeron medidas para asegurar el compromiso político para el fortalecimiento de los mecanismos institucionales, ubicándolos en el más alto nivel posible y dotándolos de la autoridad necesaria para cumplir su mandato y sus responsabilidades.

Actualmente existen diferentes fuentes de información y de análisis sobre las características, avances y obstáculos enfrentados por los diferentes mecanismos institucionales para el avance de la mujer. Lo que no existe todavía es una evaluación sistemática del impacto de los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer en la materia del discurso político nacional, así como en el impacto de las políticas públicas.

Una primera fuente son los resultados de reuniones de expertos y expertas convocadas tanto a nivel regional como mundial. Entre estas reuniones se encuentran la "Reunión de Expertas sobre Maquinarias Nacionales y Equidad de Género", convocada en 1998 en Santiago de Chile por la División de las Naciones Unidas para la promoción de la mujer (DAW, por sus siglas en inglés) y la Comisión económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL);² la "Reunión Regional de Mecanismos Institucionales para la Equidad de Género en Asia y el Pacífico", realizada en Seúl, Corea, en el año 2003, por la Comisión económica y social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (UNESCAP

¹ Disponible en español en: <http://www.un.org/womenwatch/confer/beijing/reports/>

² *National Machineryes for Gender Equality: Expert Group Meeting*. New York: DAW, 1998. <http://www.un.org/womenwatch/daw/news/natlmach.htm>

por sus siglas en inglés) y el Ministerio de Equidad de Género de Corea;³ y la más reciente reunión de expertas sobre “El papel de los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer en la promoción de la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres: logros, brechas y retos”, realizada en Roma en diciembre del 2004 por la DAW.⁴

Otra fuente importante de información sobre los avances y dificultades enfrentadas por los mecanismos institucionales es el conjunto de cuestionarios enviado a todos los países por la DAW, en octubre de 1998, para evaluar el cumplimiento de la Plataforma de acción, en el que se pidió a los estados que proporcionaran información sobre el nivel de desarrollo institucional de sus mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer.⁵

Por otro lado, el sector no gubernamental también se ha ocupado de analizar la efectividad y la capacidad de los mecanismos institucionales para generar las transformaciones necesarias a nivel estatal. Dentro de estos esfuerzos, se destaca los estudios realizados por el programa BRIDGE, del Instituto para los estudios del desarrollo (Institute of Development Studies) de la Universidad de Sussex, en 1996.⁶ En el 2002, se editó una actualización de este informe que presenta evidencia de que se mantienen la mayoría de los obstáculos identificados en la primera evaluación.⁷

A partir de las conclusiones de los diferentes informes, se puede esbozar una caracterización que, aunque reconoce que los mecanismos nacionales adoptan formas diversas y tienen diferentes niveles de eficacia, comparten muchas de las oportunidades y los obstáculos.

Objetivo Estratégico H.1

“Crear o fortalecer mecanismos nacionales y otros órganos gubernamentales”

Las medidas que han de adoptarse por los gobiernos incluyen crear un mecanismo nacional o fortalecer los existentes en las instancias más altas de gobierno que sea posible, dotándolo de mandatos y atribuciones claramente definidos, la disponibilidad de recursos suficientes y la capacidad y competencia para influir en cuestiones de políticas y formular y examinar la legislación; proporcionar capacitación en el diseño y el análisis de datos según una perspectiva de género; establecer procedimientos que permitan participar del proceso de formulación y examen de políticas dentro del gobierno; informar a los órganos legislativos acerca del progreso alcanzado en la aplicación de la Plataforma de Acción; promover la participación activa de agentes institucionales en los sectores público, privado y voluntario.

El llamado a la creación de mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer se formuló oficialmente en la Primera Conferencia sobre la Mujer de 1975. Esta demanda fue promovida y acogida por las organizaciones de mujeres alrededor del mundo, quienes identificaban en dicho mecanismo la oportunidad para visibilizar y politizar las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres, sacándolas del ámbito de lo privado y llevándolas al

³ *Regional Meeting of National Mechanisms for Gender Equality in Asia and the Pacific: Towards a Forward-Looking Agenda*. Seoul: Ministry of Gender Equality, 2003. http://www.moge.go.kr/eng/regional_meeting/index.jsp

⁴ *The Role of National Mechanisms in Promoting Gender Equality and the Empowerment of Women*. New York: DAW, 2004. <http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/nationalm2004/docs/EGM%20final%20report.26-jan-05.pdf>

⁵ Los documentos de evaluación de avance de la Plataforma de Beijing entregados a DAW están disponibles en inglés en <http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/countrylist.htm>

⁶ Byrne, B. et al. *National machineries for women in development: experiences, lessons and strategies for institutionalising gender in development policy and planning*. Brighton: BRIDGE, 1996. <http://www.bridge.ids.ac.uk/Reports/re36c.pdf>

⁷ Bell, E. et al. “National Mechanisms for Women in Development: experiences, lessons and strategies” Brighton: BRIDGE, 2002. <http://www.onlinewomeninpolitics.org/beijing12/machineries.pdf>

accionar estatal. Según el directorio de Puntos Focales para el Adelanto de la Mujer, para el final de la Década de la Mujer (1975 – 1985), 127 estados miembros de las Naciones Unidas habían establecido algún tipo de mecanismo institucional. Según el Directorio de Mecanismos Institucionales para el Adelanto de la Mujer de la División para el Adelanto de la Mujer (DAW) esta cifra habría aumentado a 165 países para el año 2004.⁸

En la región de Asia y Pacífico, ha habido adelantos con respecto a la creación de mecanismos institucionales aunque éstos varían de país en país. Mientras algunos han formado comisiones para el desarrollo del trabajo de género, otros asignan el trabajo a mecanismos ya existentes que trabajan los temas de mujer y niñez. Así, se han establecido ministerios de la Mujer, responsables de la formulación de políticas, planificación y coordinación, en Bangla Desh, las Islas Maldivas, Nepal y Sri Lanka. Se han creado comisiones nacionales bajo la oficina del Primer Ministro o Presidente para el monitoreo del trabajo de la mujer, como es el caso de Tailandia. También se han creado departamentos de mujeres en ministerios específicos, para encargarse del desarrollo de la mujer en diversos sectores, como es el caso de Bhután, la India y Nepal. En Uzbekistán, por decreto presidencial, se creó el cargo de “Deputy Prime Minister”, para coordinar las actividades relacionadas con la protección social de las familias, mujeres y niñez. Una estrategia importante ha sido la de reubicar los puntos focales para que éstos puedan acceder a mayores niveles de poder e influenciar más la toma de decisiones. En la República de Corea, por ejemplo, el mecanismo fue reubicado en la Comisión Presidencial de los Asuntos de la Mujer (PCWA, por sus siglas en inglés), que luego se convirtió en el Ministerio de Equidad de Género.

En América Latina, se destacan ejemplos como el de la República Dominicana, donde el gobierno elevó el estatus del mecanismo nacional al más alto nivel dentro del gobierno, otorgándole rango ministerial y un puesto en el gabinete. En resumen, en 8 de 14 países, los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres se encuentran en una posición jerárquica que permite a su autoridad máxima participar en el gabinete ministerial; mientras que, en cinco países, los mecanismos tienen acceso directo a la secretaría de la presidencia o de gobierno; y, en un país, interviene en instancias de coordinación donde se diseñan políticas.

Aunque estos países estarían cumpliendo con la estrategia de elevación de los mecanismos nacionales al más alto nivel posible, se debe considerar que, en muchos casos, los documentos de evaluación de avance de la Plataforma de Beijing entregados a DAW destacan que los mecanismos institucionales no cuentan con financiamiento apropiado para la posición que ocupan dentro del gobierno. Adicionalmente, en casi ningún caso el presupuesto asignado por el gobierno central es suficiente para apoyar un trabajo realmente sustantivo.

Manteniendo esta consideración, en el resto del mundo también se evidencian avances. Países como Italia y Namibia, entre otros, han creado nuevos ministerios o elevado el rango de los mecanismos existentes. Albania ha elevado el mecanismo nacional al nivel del Consejo de Ministros, mientras que en Bostwana se ha elevado a un Departamento de Gobierno a la vez que se ha formado el Consejo Nacional de Bostwana sobre la Mujer, el cual es el cuerpo consejero mayor del Gobierno en todos los asuntos relacionados con Mujer. En Etiopía, Irán, Kenya, Nigeria, Senegal y Zambia se establecieron agencias o

⁸ “The role of national mechanisms in promoting gender equality and the empowerment of women: achievements, gaps and challenges” Ayuda Memoria de la Reunión de Expertas organizada por la División de las Naciones Unidas para la promoción de la mujer del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en colaboración con ECA, ECE, ECLAC, ESCAP y ESCWA, 18 October 2004, http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/nationalm2004/AideMemoire_18Oct04.pdf .

unidades para asuntos de la mujer en diferentes niveles de la estructura gubernamental. Por ejemplo, en la República Centroafricana, el mecanismo institucional está dentro del Ministerio de Familia, Asuntos Sociales y Solidaridad Nacional.

Un caso notorio lo constituye Afganistán, donde el gobierno formado en el proceso de reconstrucción incluyó un Ministerio de Asuntos de la Mujer como parte del gabinete del presidente. Esta conquista se atribuye a los esfuerzos de la abogacía de grupos de mujeres en Afganistán, así como de organizaciones internacionales.⁹

Uno de los mayores retos de estos mecanismos, tanto de los nuevos como de los que han sido elevados a mayores niveles dentro de la estructura de toma de decisiones, es el de establecer la legitimidad de sus funciones. Todavía persisten fuertes cuestionamientos a la existencia de mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer, tanto de sectores conservadores que argumentan que tener un mecanismo específico para las mujeres es una forma de discriminación, como desde perspectivas tecnocráticas, que plantean que las estructuras representan un gasto innecesario para el Estado.

Según la CEPAL, "en varios países no se ha llegado aún a un consenso sobre la legitimidad del rol de los mecanismos para el adelanto de la mujer como espacios de formulación de políticas. Ciertos sectores desearían atribuirle, exclusivamente, un papel de proveedores de servicios sociales y se observa que, en algunos países, el enfoque de género es entendido como una nueva oportunidad para marginar a las mujeres con el argumento de evitar su discriminación o de no excluir a los hombres, los niños o los ancianos, lo que conduce nuevamente al círculo vicioso del enfoque centrado en la vulnerabilidad. Este bien podría ser una nueva expresión de las resistencias tradicionales a la integración de una verdadera perspectiva de género en el aparato estatal."¹⁰

La evaluación del desempeño de los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer se ha realizado a partir de tres factores fundamentales: sus mandatos, el estatus que tienen dentro de las estructuras estatales y las actividades que ejecutan dentro de sus planes de trabajo. A partir de estas evaluaciones, surge un cuadro que, salvando las diferencias regionales, presenta similares limitaciones para la consolidación del mandato de los mecanismos. Estas limitaciones se pueden resumir de la siguiente forma:¹¹

Debilidad de los mandatos y funciones conflictivas:

La revisión de los mandatos de algunos países refleja que, en algunos casos, son ambiguos, mientras que en otros se limitan a una función secundaria. Un mandato débil es un factor debilitante en la medida en que no aporta a la legitimación de la instancia nacional en su mayor contexto. En muchos casos, la debilidad del mandato se ha tratado de superar con planes nacionales de equidad de género. Esta estrategia será examinada en la próxima sección de este informe.

Precariedad financiera y de recursos humanos:

Una de las principales constantes en las respuestas de los países al cuestionario de cumplimiento de la Plataforma de Beijing es la precariedad financiera en la que los mecanismos institucionales deben cumplir su mandato.

⁹ Ver: <http://www.commondreams.org/headlines05/0123-02.htm> .

¹⁰ *El Desafío de la Equidad de Género y de los Derechos Humanos en los Albores del Siglo XXI*. Documento presentado en la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Lima, Perú, 8 al 10 de febrero del 2000. Santiago: CEPAL, 1999. <http://www.eclac.cl/publicaciones/UnidadMujer/5/lcl1295/indice.htm#INDICE> .

¹¹ Las categorías utilizadas a continuación se basan en el esquema desarrollado por BRIDGE para analizar el desempeño de los mecanismos institucionales.

Ante esta realidad, los mecanismos nacionales han recurrido a diferentes estrategias. Algunos mecanismos han tenido éxito en la promoción de la incorporación de la perspectiva de género a los presupuestos nacionales. Para ello, se han hecho talleres de planificación de presupuestos con perspectiva de género para las personas con poder de decisión. Por ejemplo, Bostwana y otros países africanos han desarrollado procesos de capacitación en este sentido. En el caso de Camerún, el presupuesto asignado al Ministerio ha aumentado significativamente, debido al interés mostrado por el Estado en reducir las disparidades de género.

Otra estrategia utilizada por mecanismos institucionales en todo el mundo es la de desarrollar programas financiados por la cooperación internacional para el desarrollo. Diferentes agencias del sistema de Naciones Unidas, tales como el Fondo de las Naciones Unidas para el desarrollo de la mujer (UNIFEM), el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), y el Fondo de las Naciones Unidas para la población (UNFPA), entre otras, han sido fundamentales en esta estrategia, así como otras instancias de la cooperación multilateral europea. En Centroamérica, se destaca que todos los países citaron programas de fortalecimiento institucional financiado internacionalmente.

El financiamiento internacional ha sido fundamental para el impulso del trabajo de los ministerios. Sin embargo, cabe destacar que no es apropiado que este tipo de financiamiento sea tan importante para el sustento de los mecanismos. La falta de financiamiento del gobierno nacional demuestra que los asuntos de género/mujer no constituyen una prioridad para los planes de gobierno. Por esto, muchos donantes internacionales han cambiado sus prioridades desde el financiamiento de proyectos específicos al apoyo a iniciativas del fortalecimiento institucional, incluyendo el desarrollo de planes nacionales de equidad de género.

Resistencia burocrática a la transversalización de la perspectiva de género:

En todo el mundo aún se evidencian indicadores de resistencia al trabajo de transversalización de la perspectiva de género. Por ejemplo, el diagnóstico desarrollado por BRIDGE encontró que algunos departamentos de planificación y administración de los diferentes ministerios consideran, equivocadamente, que la implementación de programas de género resulta costosa y que reporta beneficios inciertos.¹² Adicionalmente, la resistencia cultural a la igualdad de género hace que muchos burócratas consideren que el mandato de transversalización es una imposición y no un imperativo ético.

En la mayoría de los casos en que las resistencias han sido superadas, se ha debido a la capacidad de los mecanismos institucionales de cumplir sus planes de trabajo efectivamente. Sin embargo, esta capacidad suele verse comprometida por las precariedades financieras descritas, lo que sitúa a los mecanismos en un círculo vicioso.

Además de estos obstáculos, en el análisis del trabajo realizado por diferentes mecanismos en los últimos años, se identifica un reto: la transición *paradigmática del enfoque de Mujer y Desarrollo a Género en el Desarrollo*. Se destaca que la mayoría de los mecanismos desarrollan su trabajo a partir de una combinación de las estrategias de ambos enfoques, combinando proyectos que atienden las necesidades prácticas de las mujeres con estrategias de transversalización de la perspectiva de género al quehacer público.

¹² Byrne, B. et al. National machineries for women in development: experiences, lessons and strategies for institutionalising gender in development policy and planning. Brighton: BRIDGE, 1996. <http://www.bridge.ids.ac.uk/Reports/re36c.pdf>

Según el documento de antecedentes de la Reunión Regional de Mecanismos Institucionales para la Equidad de Género en Asia y el Pacífico (citada anteriormente), los principales obstáculos enfrentados por los mecanismos institucionales se pueden enumerar de la siguiente manera:

1. Falta de intencionalidad y compromiso político. En algunos casos, por más que se ubiquen mecanismos nacionales en los niveles más altos del gobierno, si hay poco apoyo e intencionalidad, no se logran los objetivos.
2. Estatus legal e institucional amorfo. En muchos países existe un vacío estructural, sin procedimientos claros, ni solidez constitucional. Esto impide que se alcancen logros reales.
3. Indiferencia de los gobiernos a la transversalización de género. Las reducciones de presupuesto a los asuntos de género son comunes pues se les da menor importancia. Además, existe una tendencia generalizada a proyectos de corto plazo más que nada. Así, hay intereses locales considerados de prioridad por los ministerios, por lo que el género queda relegado a un último o penúltimo plano.
4. Competencia con organizaciones de la sociedad civil. Sucede que a veces se crean relaciones de competencia, en vez de colaboración, con las organizaciones de mujeres y las ONGs, lo cual –sin duda- entorpece los trabajos.
5. Enfoque aislado del mecanismo, fuera del contexto de políticas más amplias. Muchas veces se trata el género como algo completamente separado de los otros aspectos y sectores de la vida.
6. Dependencia del donante. Este es un obstáculo importante, ya que la dependencia del financiamiento exterior muchas veces limita el trabajo, puesto que hay que atenerse a la agenda de quien da el dinero.
7. El enfoque puramente femenino, olvidando el impacto de lo masculino en la construcción de las relaciones de género. Así, los programas sólo se enfocan en las mujeres.

En muchas instancias, y sobre todo en los países en vías de desarrollo, la legitimidad de los mecanismos institucionales se desarrolla en dirección directa al nivel de institucionalidad del Estado en el que se desenvuelva. Esta relación es particularmente importante en lo que se refiere al objetivo de la transversalización de la perspectiva de género a las políticas, legislaciones y estadísticas.

Áreas de Acción Futura:

- Llevar a cabo evaluaciones sistemáticas del impacto de los mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres sobre el discurso político así como las políticas públicas;
- Elaborar estrategias para la sostenibilidad económica de los mecanismos institucionales, incluyendo actividades de concientización dentro de las unidades o oficinas de planificación financiera sobre la necesidad de incrementar los recursos presupuestarios para la implementación de los planes nacionales de género y la necesidad de identificar donantes del sector privado nacional;
- Desarrollar mecanismos para la descentralización de las actividades de género, asegurando que los mecanismos institucionales tienen influencia reconocida a nivel nacional;

- Llevar a cabo actividades de capacitación para guiar la participación de los mecanismos institucionales dentro de las situaciones de emergencia, tal como desastres naturales o conflicto armado.

Objetivo Estratégico H.2

“Integrar perspectivas de género en las legislaciones, políticas, programas y proyectos estatales”

Entre las acciones que deben ejecutar los gobiernos y los mecanismos nacionales figuran: la revisión periódica de las políticas, los programas y los proyectos nacionales, así como su ejecución, evaluando las repercusiones sobre hombres y mujeres; trabajar con el poder legislativo para promover la introducción en todas las legislaciones y políticas de una perspectiva de género; facilitar la formulación y aplicación de políticas gubernamentales sobre la igualdad entre mujeres y hombres y promover la coordinación y la cooperación dentro del gobierno central a fin de conseguir que una perspectiva de género se incorpore normalmente en todos los procesos de formulación de políticas; trabajar con las dependencias pertinentes del gobierno, los centros de estudio e investigación sobre la mujer, las instituciones académicas y educacionales, el sector privado, los medios de difusión, las organizaciones no gubernamentales, especialmente las organizaciones de mujeres, y todos los demás agentes de la sociedad civil.

En los últimos años se ha prestado mucha importancia al desarrollo de planes nacionales para el adelanto de la mujer. Según la información presentada en el sitio Web de DAW, de los 191 países miembros del sistema de las Naciones Unidas, 121 han depositado sus planes nacionales para el adelanto de la mujer, lo que equivale al 63%¹³. La Política Nacional para el Empoderamiento de las Mujeres de la India y el Plan Estratégico de Equidad e Igualdad de Belice son sólo dos ejemplos de estas políticas.

En muchas ocasiones, los planes de desarrollo de género se insertan dentro de las estrategias nacionales de desarrollo. Por ejemplo, el Plan Nacional de Género y Desarrollo de San Kitts y Nevis constituye una parte integral de la estrategia macroeconómica en la que se consideran los objetivos de desarrollo de la federación. En este plan, se manifiesta el compromiso del gobierno con la generación de un proceso de desarrollo sensible al género, por lo que considera acciones específicas en seis áreas críticas: fortalecimiento de las capacidades nacionales para la implementación del plan nacional; transversalización de la perspectiva de género en el gobierno; aliviar y gradualmente eliminar la pobreza de las mujeres; reducir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica; mejorar el acceso de las mujeres a los servicios de salud; y aumentar la participación de las mujeres en todas las áreas de toma de decisión.¹⁴

El relacionar la perspectiva de género con la elaboración de presupuesto es una forma efectiva de hacer a los gobiernos transparentes y sirve para elevar la conciencia de los planificadores, pues les hace notar la diferencia del impacto de los presupuestos en hombres y mujeres. En la región de Asia-Pacífico, los planes nacionales de género de doce países han estado acompañados de renglones específicos en el presupuesto nacional para la temática. En Filipinas, el 5% del presupuesto de la agencia anual está dedicado a

¹³ Ver: <http://www.un.org/womenwatch/daw/country/compliance-table-12.21.04.pdf> .

¹⁴ La Página Web de Women Watch presenta un compendio de planes nacionales desarrollados alrededor de la Plataforma de Acción de Beijing: <http://www.un.org/womenwatch/daw/country/national/natplans.htm>

actividades de género y desarrollo desde 1996. En Malasia, aproximadamente MYR50 millones del presupuesto nacional (aproximadamente US\$13 millones) es dedicado anualmente para programas específicos de la mujer bajo el Departamento de Asuntos de la Mujer. Así también hay presupuesto específico en Indonesia y en Corea. Otros países como Vietnam, Nepal y Tailandia, tienen fondos especiales para programas de género y mujer.

Filipinas sirven de ejemplo en la transversalización del género en los diversos sectores. Se creó el "Philippine Plan for Gender Responsive Development" (PPGRD) 1995 - 2025, un plan con perspectiva de 30 años, que identifica problemáticas de género en todos los sectores: salud, educación, arte y cultura, familia, medios de comunicación, ámbito laboral, etc. Se han creado mecanismos para guiar a los planificadores del desarrollo en la transversalización de género en cada fase del proceso de planificación.

Según se establece en la Plataforma de Beijing, la puesta en marcha de estos planes requiere una coordinación intersectorial. Este requisito es particularmente importante para la estrategia de transversalización de la perspectiva de género que se refiere a la adopción, por parte de todas las instancias, del estado, de la visión y de las herramientas desarrolladas para garantizar que los efectos de las ejecutorias gubernamentales aporten a la construcción de la igualdad de género.

Indonesia es un buen ejemplo de la transversalización de género en varios ministerios. Existe un Ministerio Estatal por el Rol de la Mujer, bajo la oficina presidencial, y además se han establecido puntos focales en once agencias: Departamento de Panificación Nacional, el Ministerio de Educación, el Departamento de Salud, el Ministerio de Cooperativas y Pequeñas y Medianas empresas, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entre otros. Así, en Tailandia, el gobierno ha establecido las Oficinas de Equidad de Género y Puntos Focales de Género en cada nivel de los ministerio en el 2001. Como primera etapa, todos los ministerios han establecido estas Oficinas y han formulado estrategias para el trabajo de equidad de género en sus agencias.

En algunos países africanos se ha logrado la relación entre el Mecanismo Nacional de la Mujer y otros Ministerios del gobierno. Por ejemplo, en el caso de Bostwana, el Mecanismo Nacional de Género es uno de los doce departamentos en el Ministerio de Trabajo y Asuntos del Hogar. Se enlaza con otros departamentos a través de las personas focales de género que existen en los distintos departamentos. Pero también se han realizado proyectos de creación de políticas de género en otros ministerios como Finanzas y Planificación del Desarrollo; Comercio e Industria, entre otros. Así, también en Kenia y en Namibia, hay puntos focales de género en los diversos ministerios, aunque en el primer caso o son infuncionales o muy poco efectivos.

Esta estrategia también se ha podido aplicar exitosamente en algunos países latinoamericanos. En el caso de la República Dominicana, los puntos focales ministeriales se establecieron a partir de un decreto presidencial. Sin embargo, aunque todos los ministerios cuentan con una Oficina de Equidad de Género, en muchos casos esta oficina existe a nivel nominal y no operativo. Sin embargo, las oficinas en las Secretarías de Educación y Agricultura y en la Policía Nacional han comenzado a tener resultados.

Otro componente fundamental de la estrategia de transversalización es la construcción de redes con organizaciones de la sociedad civil. Cabe destacar que, en la mayoría de los casos, éstas son las mismas organizaciones no gubernamentales que promovieron la formación de los mecanismos institucionales. Sin embargo, la vía hacia la construcción de

relaciones de fortalecimiento mutuo no siempre es fácil y en muchos casos está obstaculizada por falta de claridad y limitación en el mandato y la función de ambos espacios. Sin embargo, se reconocen muchos avances en este sentido.

En algunos casos africanos, se ha logrado un trabajo conjuntamente entre el mecanismo de género y las ONGs y la sociedad civil. Es el caso de Bostwana, donde el Mecanismo Nacional de la Mujer trabaja estrechamente con las ONGs a través de la Coalición Nacional de ONGs. Se hace un Foro de comunicación entre el mecanismo y la coalición. Así también, en la República Centroafricana, la sociedad civil forma parte del mecanismo de poner en efecto la Plataforma para la Acción. El rol de las ONGs es el estudio y la investigación sobre la situación de las mujeres del país y sus necesidades en todas las áreas de la vida social y económica.

En el caso de Indonesia, se ha creado un equipo de trabajo interagencial, con representantes de todas las ONGs locales y de Centros de Estudios de la Mujer. Así, en Corea, el Ministerio de Equidad de Género –establecido en 2001- tiene cuatro divisiones entre las que se encuentra Promoción y Cooperación con los derechos de las Mujeres; que es con ONGs y agencias internacionales. En Malasia, los mecanismos e instituciones nacionales para el adelanto de la Mujer, están compuestos del gobierno, el sector privado y las ONGs trabajando en conjunto para mejorar el estatus de las mujeres. En Mongolia, el Consejo Nacional de la Mujer, tiene representación del parlamento, los ministerios, los departamentos, las instituciones académicas, las ONGs y las organizaciones comunitarias. En Filipinas, el proceso de transversalización de género se ha hecho en colaboración con la sociedad civil.

En Guatemala, las organizaciones no gubernamentales han jugado un rol fundamental en la conformación de los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer. De hecho, la creación en el año 2000 de la Secretaría Presidencial de la Mujer de Guatemala fue posible por las demandas de las organizaciones de mujeres, quienes luego seleccionaron a una planilla de diez candidatas, entre las que el Presidente de la República seleccionó a la Ministra. En el caso salvadoreño, el consejo directivo del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) incluye a cuatro representantes de organizaciones de mujeres elegidas por el sector.

Los mecanismos nacionales han desarrollado una variedad de actividades para apoyar la revisión de y la concordancia con la legislación, para asegurar el bienestar de las mujeres y la equidad de género, así como transversalizar la perspectiva de género en todas las políticas y programas gubernamentales.

Está el ejemplo de la India, que crea una Política Nacional de Empoderamiento de la Mujer, con respuestas legales, institucionales y programáticas a la discriminación de género. En Camboya, el Ministerio de los Asuntos de las Mujeres y los Veteranos, se involucra en la formulación de estrategias y guías de legislación para prevenir la discriminación hacia la mujer. En la República de Corea, el Acto de desarrollo de la Mujer consolida la base legal para tomar medidas institucional y financieramente adecuadas, que apoyen la equidad de género. Los mecanismos nacionales en países del Asia Central se establecieron por decreto de primeros ministros o presidentes.

En Malasia, el más reciente logro ha sido que en el Artículo 8 de la Constitución Federal se introdujo el término "género" en leyes y políticas que previenen la discriminación hacia la mujer. Ha habido logros en este respecto en Marruecos. Allí, en el 2002, por el nuevo

código electoral, se facilitó el acceso de 35 mujeres al parlamento. En el 2004, el nuevo código del trabajo confirmó el principio de igualdad entre hombres y mujeres en el lugar de trabajo, en materia de salario y empleo. El acoso sexual en el trabajo es ahora considerado como una ofensa y es ejecutable. También hay garantía para las mujeres en el nuevo Código Criminal, y en la nueva legislación familiar.

En Europa también se destacan diferentes avances, así como en el caso de la Federación Rusa, donde tanto la Duma como la Asamblea Federal han adoptado estrategias y lineamiento para el desarrollo de leyes que previenen la discriminación de género, mientras que en Portugal se han creado diferentes comisiones parlamentarias para revisar todos los proyectos legislativos desde una perspectiva de género.

También se pueden identificar logros en América Latina. En Guatemala, la Secretaría Presidencial de la Mujer se involucró en el desarrollo del Código Municipal, logrando que la participación de las Comisiones de Mujeres sea obligatoria en todas las municipalidades. En Honduras, el Instituto Nacional de la Mujer se ha involucrado activamente en el desarrollo de un proyecto de ley para modificar la Ley de Municipalidades, de manera que se establezcan oficialmente las oficinas Municipales para la Mujer. En la región andina, el caso de Bolivia se destaca a partir de sus adelantos legislativos, especialmente la Ley de Participación Popular que garantiza la participación de mujeres en los procesos de planificación local y la Ley de Municipalidades, que establece los servicios de atención y protección a las necesidades especiales de las mujeres, dentro del contexto de la oferta de servicio legales integrales.

Con relación a legislaciones que se refieren a la promoción del respeto de los derechos humanos de la mujer, cabe destacar que la mayoría de los logros a nivel nacional se han visto potenciados por los desarrollos a nivel internacional.¹⁵

Áreas de Acción Futura:

- Fortalecer las asociaciones con organizaciones de la sociedad civil para incluir su participación en la integración de la perspectiva de género dentro de la agenda pública;
- Crear, donde sea necesaria, y fortalecer las asociaciones existentes con los centros para los estudios de género, involucrándoles en el proceso de planificación estratégica desde una perspectiva de género, la capacitación de actores relevantes, la investigación y la producción de estadísticas sensibles al género;
- Fortalecer la coordinación entre diferentes agencias del Estado, y desarrollar planes integrados para abordar fenómenos como la feminización de la pobreza y la violencia basada en género, que requieren acciones de varios sectores gubernamentales.

¹⁵ Para mayor información sobre la relación entre las convenciones nacionales y el quehacer legislativo a nivel nacional, baje el *Informe de progreso del INSTRAW sobre el área Crítica I: Derechos humanos de la mujer* <http://www.un-instraw.org>

Objetivo Estratégico H.3

“Preparar y difundir datos e información destinados a la planificación y la evaluación desglosados por sexo”

Entre las medidas que deben adoptar los servicios nacionales, regionales e internacionales de estadística, así como los órganos gubernamentales y los organismos de las Naciones Unidas pertinentes figuren: en cooperación con las organizaciones de investigación y documentación velar por que se recojan, compilen, analicen y presenten por sexo y edad estadísticas que reflejen los problemas y cuestiones relativos al hombre y la mujer para utilizarlos en la planificación y aplicación de políticas y programas; asegurar la participación de las organizaciones y centros de estudio e investigación sobre la mujer en la elaboración y ensayo de indicadores y métodos de investigación adecuados para mejorar los análisis de género; desarrollar un conocimiento más integral de todas las formas de trabajo y empleo, del uso del tiempo, pobreza, violencia, discapacidades.

El acceso sistemático a datos confiables es fundamental para el éxito de cualquier política de igualdad de género. Los datos, tanto cualitativos como cuantitativos, son imprescindibles para el trabajo de diagnóstico de problemas, diseño programático y del monitoreo y evaluación de las intervenciones.

Sin embargo, hasta hace muy poco, algo tan sencillo como incluir la variable sexo no era una práctica común en el trabajo estadístico a escala mundial. En gran medida, esto se debía a una falta de visión en cuanto a la forma en que el mismo fenómeno afecta de manera diferenciada a hombres y mujeres. De hecho, uno de los principales obstáculos que han tenido que ser superados a la hora de construir estadísticas e indicadores sensibles al género ha sido la de convencer a los y las especialistas en manejo de información de la importancia de desagregar los datos, por un lado, y de identificar nuevas preguntas que se refieren a las relaciones entre hombres y mujeres y de las condiciones de vida específicas de mujeres, por otro.

A nivel internacional, las Comisiones Económicas del Sistema de las Naciones Unidas han jugado un papel fundamental en la producción de estadísticas desagregadas por sexo y también de estadísticas género sensitivas. En muchos casos, estas agencias también se han invertido en la construcción de indicadores para la evaluación del cumplimiento de la Plataforma de Beijing, como se verá a continuación.

En el caso africano, la Comisión Económica para África lanzó el proyecto de “Índice Africano de Género y Desarrollo”.¹⁶ El AGDI, por sus siglas en inglés, es más que un compendio de informaciones estadísticas. Se trata de un índice compuesto por dos componentes: el índice de Estatus de Género, y el Puntaje de Adelanto de las Mujeres Africanas (AWPS, por sus siglas en inglés). El AGDI es un índice específico a la realidad africana, ya que su construcción ha puesto mucho énfasis sobre las convenciones y documentos africanos que guardan relación con el empoderamiento de las mujeres. El índice se ha piloteado en doce países: Benin, Burkina Faso, Camerún, Etiopía, Ghana, Madagascar, Mozambique, Sudáfrica, Tanzania, Tunisia y Uganda. Los resultados de este primer ejercicio fueron publicados a finales de 2004.

¹⁶ *The African Gender and Development Index*. Addis Ababa: Economic Commission for Africa and Africa Centre for Gender and Development, 2004.
http://www.uneca.org/fr/acgd/en/1024x768/en_home/en_new/Leaflet%20AGDI.doc

En América Latina, la CEPAL desarrolló un conjunto de indicadores para la evaluación de la implementación de la Plataforma de Acción dentro del contexto de Beijing +5.¹⁷ Adicionalmente, la página electrónica de la Unidad de Mujer y Desarrollo¹⁸ incluye datos indicadores para cada país seleccionados en función de tres requisitos: "representatividad de algunas de las principales dimensiones sociales en las que se expresan las desigualdades de género, identificadas por el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995 - 2001 y la Plataforma de Acción de Beijing. En segundo lugar, comunes para todos los países; y por último, que reflejen la situación actual, con la información estadística más reciente, comparable entre países y validada por la CEPAL y los organismos internacionales especializados."

La Comisión Económica de Europa también se ha invertido en el trabajo de producción de información género sensitiva. En este sentido, la UNECE ha desarrollado la Página de Estadísticas de Género para Europa y Norteamérica¹⁹ donde se presentan las estadísticas recogidas en la base de datos de estadísticas de género de la UNECE, creada en 1993 con el objetivo de monitorear la situación de las mujeres y los hombres en los países miembros de UNECE, y de evaluar la efectividad de las políticas.

UNESCAP²⁰ también desarrolló un conjunto de indicadores para medir el cumplimiento de la Plataforma de Beijing. Adicionalmente, UNESCAP ha desarrollado diferentes actividades regionales, en coordinación con UNIFEM, para capacitar a los actores relevantes sobre el uso de las estadísticas sensibles al género en el trabajo de desarrollo.²¹ Los resultados de estos talleres, así como sus materiales de trabajo y de un conjunto de perfiles nacionales sobre la condición de la mujer, se encuentran en la página electrónica de UNESCAP.

Finalmente, la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (ECSWA), junto a otras organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas, ha impulsado el programa "Desarrollo de Estadísticas de Género Nacionales en los Países Árabes".²² El GSP (por sus siglas en inglés) es un proyecto regional en ejecución desde 1997 y cuyo trabajo se ha desarrollado en doce países: Argelia, Bahrein, Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Omán, Qatar, Palestina, Siria, Tunisia y Yemen. A la fecha, se han realizado cuatro talleres regionales para la identificación y desarrollo de estadísticas e indicadores sensibles al género.

Otros sectores del Sistema de Naciones Unidas también han aportado a la construcción de indicadores que dan visibilidad a las desigualdades de género. La División de Estadísticas de las Naciones Unidas ha publicado tres números de la serie "The World's Women: Trends and Statistics",²³ correspondientes a los años 1991, 1995 y 2000. En el año 2000, UNIFEM inició la edición de una publicación bienal llamada "Progress of the World's Women", en la que se destacan los avances de las mujeres hacia "el disfrute de una vida libre de violencia, pobreza y desigualdad."²⁴

¹⁷ La definición, descripción y medición de los indicadores desarrollados por la CEPAL para evaluar el cumplimiento de la Plataforma de Beijing se encuentran en : <http://www.cepal.org/mujer/proyectos/perfiles/beijing/beijing21.htm>

¹⁸ Base de datos de estadísticas de género de la CEPAL: <http://www.cepal.org/mujer/proyectos/perfiles/default.htm>

¹⁹ UNECE Gender Statistics Website for Europe and North America: <http://www.unece.org/stats/gender/web/welcome1.htm>

²⁰ Gender Indicators for monitoring the implementation of the Beijing Platform for Action on women in the ESCAP region. Bangkok: ESCAP, 2003. <http://www.unescap.org/esid/GAD/Publication/Gender-Indicators.pdf>

²¹ ESCAP Statistics on Gender and Development: <http://www.unescap.org/esid/GAD/statistics.asp>

²² La descripción del programa *Gender Statistics Programmes in the Arab Countries*, así como algunos de sus resultados se encuentran en la página: <http://www.escwa.org.lb/gsp/about/main.html>

²³ *The World's Women 2000: Trends and Statistics*. New York: United Nations Department for Economic and Social Affairs (Statistics Division), 2000. <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/indwm/wwwpub.htm>

²⁴ *Progress of the World's Women*. New York: UNIFEM, 2000. http://www.unifem.org/index.php?f_page_pid=122
Progress of the World's Women: Gender Equality and the Millennium Development Goals. New York: UNIFEM, 2002. http://www.unifem.org/index.php?f_page_pid=10

Por otro lado, agencias como UNICEF, UNFPA y la Organización Mundial de la Salud (OMS) han hecho contribuciones substanciales a la producción de estadísticas sensibles al género en sus publicaciones anuales. Adicionalmente, en 1995, el PNUD desarrolló dos índices: el Índice de Desarrollo Humano relativo al Género (IDG)²⁵ y el Índice de Potenciación de Género (IPG),²⁶ cuya medición ha sido realizada cada año y presentada en los *Informe mundiales de desarrollo humano*. Adicionalmente, muchos informes nacionales de desarrollo humano se han referido exclusivamente al tema de la desigualdad de género, según se establece en la página Web del Informe de Desarrollo Humano²⁷: Camboya y Benín en 1998, El Sur de Asia y Rumania en el año 2000, Bolivia²⁸ y El Salvador en el 2003, Guatemala en el 2002, Mozambique y Namibia en el 2001, entre otros.

En la medida en que la mayoría de los proyectos estadísticos de las agencias internacionales se basan en cifras producidas localmente, estas acciones desarrolladas a nivel internacional han tenido incidencia sobre los procesos nacionales. Sin embargo, en las evaluaciones realizadas por los países se continúa evidenciando un gran atraso en el cumplimiento de este objetivo estratégico a nivel nacional, lo que requerirá de mayor análisis en los próximos años.

Áreas de Acción Futura:

- Crear, donde sea necesario, y fortalecer a nivel regional las redes existentes entre los mecanismos institucionales para el intercambio de información, en particular la identificación y replicación de buenas prácticas para fortalecer los procesos institucionales;
- Actualizar de manera regular los sistemas de información sobre el estatus de las mujeres y las relaciones de género. Toda/o ciudadana/o debería tener acceso a esos sistemas y se debe tener cuidado de usar las vías más apropiadas para alcanzar todos los sectores de la población. Se debe buscar aplicaciones prácticas para la información producida, como por ejemplo la integración de la información en los currículos formales de la educación pública.

Conclusión

La revisión de los avances alcanzados por los diferentes países en materia de fortalecimiento de los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer presenta un panorama del que se pueden extraer lecciones aprendidas significativas. Diferentes documentos han reiterado una gran diversidad de elementos necesarios para profundizar el proceso de institucionalización de los mecanismos, destacando la importancia de fortalecer la legitimidad de las instancias en el quehacer público nacional. A continuación presentamos algunas de estos lineamientos en los que se destacan áreas adicionales de trabajo a ser abordados en los próximos años dentro de esta área crítica de la Plataforma de Acción de Beijing:

- * Llevar a cabo una evaluación sistemática del impacto de los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer en la materia del discurso político nacional, así como en el impacto de las políticas públicas.

²⁵ *Gender-Related Development Index*. New York: UNDP, 2004. http://hdr.undp.org/docs/statistics/indices/index_tables.pdf#page=14

²⁶ *Gender Empowerment Measure*. New York: UNDP, 2004. http://hdr.undp.org/docs/statistics/indices/index_tables.pdf#page=18

²⁷ UNDP Human Development Reports: <http://hdr.undp.org/reports/>

²⁸ Synopsis of the Human Development Report in Bolivia 2003. http://hdr.undp.org/docs/reports/national/Bolivia/bolivia_gender_2003_synopsis_eng.pdf

- * Establecer, donde sea necesario, y fortalecer en caso que ya existan las redes de trabajo entre los mecanismos nacionales a nivel regional, permitiendo la identificación y réplica de buenas prácticas en los procesos de fortalecimiento institucional.
- * Fortalecer las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil, buscando que éstas participen del proceso de incorporación de la perspectiva de género en la agenda pública.
- * Establecer, donde sea necesario, y fortalecer en caso que ya existan las relaciones con los centros de estudios de género, involucrándoles en los procesos de planificación estratégica con perspectiva de género, capacitación de actores relevantes, investigación y producción de estadísticas sensibles al género.
- * Desarrollar estrategias de sostenibilidad económica de los mecanismos institucionales, incluyendo acciones de sensibilización de las instancias encargadas de la planificación financiera nacional sobre la necesidad de aumentar las partidas destinadas a la ejecución de los planes nacionales de género, así como identificación de donantes del sector privado nacional.
- * Desarrollar mecanismos de descentralización del trabajo de género, buscando que los mecanismos institucionales tengan incidencia y reconocimiento a nivel nacional.
- * Fortalecer el trabajo de coordinación entre diferentes instancias estatales, desarrollando planes integrales de atención a fenómenos tales como la feminización de la pobreza y la violencia de género que requieren de acciones desde las diferentes funciones estatales.
- * Mantener sistemas de información actualizada sobre el estatus de de la mujer y sobre las relaciones de género. Estos sistemas deberán ser accesibles para toda la ciudadanía, para lo que se deben utilizar los medios más apropiados para llegar a todos los sectores de la población. También se deberán buscar aplicaciones prácticas para la información producida, por ejemplo, incorporándola a los currículos formales de la educación pública.
- * Desarrollar capacidades para habilitar a los mecanismos institucionales para participar en situaciones de emergencia, tales como las provocadas por fenómenos naturales o por conflictos armados.

En conclusión, aunque es fundamental que las recomendaciones sean traducidas a los diferentes contextos nacionales, una constante para todos los países es la necesidad de desarrollar estrategias creativas e innovadoras para profundizar el proceso de institucionalización de la agenda pública de género. En este sentido, será imprescindible que en los próximos años los mecanismos institucionales se inviertan en el trabajo de sensibilización y movilización de actores relevantes para la promoción de su trabajo, tanto dentro como fuera del Estado.