



Al servicio de las personas y las naciones.

HACIA UNA AGENDA SOBRE EL ESTADO, LA INCLUSIÓN Y LOS ODS

El proceso de discusión sobre el Estado Inclusivo que incluyó una serie de webinarios con más de 75 expertos de la región y una reunión de especialistas en Uruguay en mayo del 2016, rescató un consenso sobre la necesidad de analizar y trabajar las limitantes existentes, tanto a nivel institucional como estructural para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se reconoció que la Agenda 2030 no podrá alcanzarse sin la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Lo que se presenta a continuación recoge los principales desafíos planteados en este proceso de diálogo entre el sistema de Naciones Unidas, algunos gobiernos y expertas desde el movimiento feminista y de otros movimientos sociales. A partir de esas discusiones se propone una agenda de investigación acción y diálogo político para abordar con mayor profundidad e integralidad los retos que enfrentan los estados y otros actores en la implementación de los ODS asegurando la igualdad y el empoderamiento de las mujeres. Esta agenda contribuirá a identificar ámbitos críticos en los que es preciso intervenir en el contexto de hoy de América Latina y El Caribe.

1. CONTAR CON UN PROFUNDO ANÁLISIS DEL CONTEXTO Y SUS IMPLICANCIAS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO

Uno de los desafíos que enfrenta la región es el contexto social y político que genera particulares condiciones para la consecución de la Agenda 2030, así como la implementación de estrategias de transversalización de la igualdad de género en el marco de esta Agenda. **Desde la perspectiva socioeconómica**, el informe de desarrollo humano del PNUD da cuenta del crítico momento actual en el que a pesar del progreso obtenido, subsisten múltiples exclusiones duras por género, condición étnica, racial, identidad sexual, condición migrante y discapacidad, las que no se resuelven –y no se han resuelto- con crecimiento económico. En un contexto de desaceleración económica, importantes sectores de la población, **y dentro de ellos de manera relevante las mujeres**, se encuentran en riesgo de caer en la pobreza. El informe da cuenta además de que los determinantes de caída en la pobreza son distintos de los de la salida, lo que demanda combinar paquetes de medidas o políticas para asegurar que las mujeres no solo salgan de la pobreza, sino que no vuelvan a caer en ella. Estas combinaciones deben incluir políticas de protección social, de cuidado, de acceso a activos físicos y financieros y de calificación laboral. Para poder hacer este trabajo como se debe, hay necesidad de invertir considerablemente en la desagregación de datos y en las capacidades y sensibilidades institucionales para desarrollar, utilizar y hacer política a partir de fotografías de la realidad que reflejen la situación diferenciada de las mujeres dependiendo, por ejemplo, en términos de su clase social, edad, identidad étnica o geografía.

Desde el punto de vista político, distintas situaciones en diversos países de la región dan cuenta de la fuerza que cobran sectores conservadores y que atentan contra la igualdad de género, no solo deteniendo los avances, sino marcando claros retrocesos respecto de los logros alcanzados. Si bien esta situación no es nueva, hoy aparece como una amenaza más extendida en la región, por lo que es necesario analizar el impacto que este escenario más conservador, en el que se generan nuevas alianzas entre gobiernos y distintos sectores de la sociedad, puede tener en las políticas de igualdad de género. **¿Cómo asegurar lo avanzado?** Fue una pregunta recurrente en la jornada y respecto de la cual no hay respuestas compartidas. Este es uno de los aspectos sobre los cuales sería necesario ahondar en una agenda futura de reflexión e investigación, mirando y analizando experiencias de países que han logrado sostener los avances en igualdad de género más allá de los cambios políticos.

La Agenda 2030 es concebida como una oportunidad para avanzar de manera decidida hacia la igualdad de género por cuanto no sólo pone la mirada de manera específica en las mujeres (a través del Objetivo 5), sino que identifica metas a alcanzar en distintos ODS, considerando así la igualdad de género de manera transversal

y dando una señal clara de que el desarrollo no será posible sin igualdad entre hombres y mujeres y sin el empoderamiento de estas últimas. No obstante, para que esta oportunidad sea aprovechada es preciso priorizar los ODS y metas para la región, atendiendo a las realidades que son particularmente acuciantes en los países que la componen. Así por ejemplo, se requiere una reflexión sobre las nuevas realidades y paradigmas de la violencia contra las mujeres; un análisis de hasta dónde se ha avanzado en términos de poder político de las mujeres; considerar problemáticas como la migración, la discriminación de las mujeres indígenas, la situación de las mujeres en situaciones de conflicto, entre otras. En esta priorización es preciso vincular los ODS con las agendas feministas y de los movimientos de mujeres, identificando los nudos críticos en los que se requiere avanzar y haciendo una vinculación con las distintas políticas sectoriales de manera de afianzar los compromisos asumidos por los gobiernos. Al mismo tiempo, se requiere especificar de qué manera se concretará esta agenda, identificando cómo serán alcanzados los objetivos y cuál será la arquitectura institucional que liderará su implementación.

Estos desafíos deberán recoger y vincularse con la **Agenda Regional de Género** que se ha venido trabajando a lo largo de las 12 Conferencias Regionales previas que se han sostenido en América Latina, convocadas por la CEPAL. Los acuerdos y los Consensos emanados de estas Conferencias han marcado una carta de navegación donde se ha plasmado el compromiso para avanzar hacia la igualdad de género, definiéndose temas claves de preocupación para la región, tales como violencia contra las mujeres y el feminicidio, los derechos sexuales y reproductivos, la diversidad de situaciones e identidades, la migración, el trabajo no remunerado, la distribución del uso del tiempo, el cuidado, la división sexual del trabajo, las nuevas tecnologías, el desarrollo económico, la participación en los procesos de adopción de decisiones, la ciudadanía y la democracia paritaria. Esto da cuenta de una plataforma temática y de conocimientos ya existente en América Latina a partir de la cual comenzar esta reflexión sobre los ODSs.

Sugerencias para avanzar

- Ampliar la reflexión sobre progreso multidimensional desde una perspectiva de igualdad sustantiva de las mujeres identificando las brechas de información y cuáles serían las prioridades que contribuyen al logro de los ODS con igualdad y empoderamiento de las mujeres.
- Realizar un análisis comparado de experiencias de países que hayan logrado sostener los avances logrados en términos de igualdad de género, a pesar de los cambios en el contexto sociopolítico y recoger aprendizajes de aquellos países en los que no ha sucedido.
- Identificar temas emergentes en la región, recogiendo la Agenda Regional, para concretar esos temas a nivel nacional y sub-nacional, recogiendo aprendizajes respecto de las distintas respuestas que ha tenido en la región y vinculándola con las oportunidades y limitaciones que ofrece para el logro de los ODS.

2. IDENTIFICAR LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL REQUERIDA PARA LAS DISTINTAS REALIDADES ESTATALES DE AMÉRICA LATINA

El conocimiento y reflexión sobre la capacidad (política y técnica) y la arquitectura del Estado, la hechura de las políticas públicas y la gestión pública no han sido suficientemente trabajados en la región desde una perspectiva de género, apareciendo como un campo menos explorado, al que se le reconoce como clave para avanzar hacia la igualdad de género, pero al mismo tiempo como un entorno hostil para alcanzarla. En ese marco, el logro de los ODS y de la igualdad de género requiere entonces que este sea uno de los temas de agenda y trabajo en el próximo período.

Uno de los aspectos a los que es preciso prestar más atención se refiere a los **actores involucrados** y sus coordinaciones. Por una parte, el rol de los mecanismos para el avance de las mujeres, sus posibilidades y capacidades para liderar estos procesos, dadas su jerarquía, recursos y fragilidad frente a los cambios políticos. Hasta ahora son los mecanismos de género los que han impulsado los procesos las estrategias para avanzar hacia la igualdad entre hombres y mujeres, pero muchas veces ello ha implicado que el resto del aparato estatal se desentienda de su responsabilidad con la igualdad de género. En esa línea, se hace necesario identificar qué instancias en los poderes del Estado deberían ser las encargadas de diseñar, ejecutar y supervisar las políticas de implementación de los ODS con igualdad de género, entendiendo que dichas instancias deberían tener una jerarquía o jerarquía política alta y un margen de competencia que alcance a distintos niveles del estado y que podrían estar fuera de los mecanismos y/o arquitectura de igualdad en los estados. Es necesario tener una seria reflexión sobre los tipos de estructuras y las lideranzas requeridas para impulsar la igualdad sustantiva y la inclusión de las necesidades específicas de las mujeres (en sus diferentes condiciones) en las políticas públicas.

Junto con ello se encuentran las oportunidades y limitaciones para los **procesos de coordinación, generación de consenso y sobre todo de coherencia para políticas públicas entre sectores, niveles estatales y nacionales**. Este es un aspecto crucial para poder desarrollar políticas públicas multisectoriales y multidimensionales que son las requeridas para avanzar hacia la igualdad de género y el logro de los ODS, pero sin embargo lograr que haya coherencia y coordinación eficaz que contribuya a priorizar y definir estrategias conjuntas es altamente complejo dada la forma de funcionamiento del estado con deficiencias en capacidades, falta de transparencia y muchísima fragmentación institucional. Esto lleva a que cada institución actúe de manera compartimentada con escasos incentivos –y más bien altos costos– para trabajar de manera coherente y coordinada. Se plantea el imperativo de trabajar con articulaciones estatales más sofisticadas y eficientes, que permitan coordinar sectores fundamentales y acciones a mediano plazo. ¿La pregunta en este sentido

es cómo se avanza en esas coordinaciones, que arquitectura se podrá necesitar, cuáles serían nuevos modelos y qué se requiere para que distintos sectores e instituciones se articulen en pos de la igualdad de género?

¿Otra pregunta en la que es muy urgente ahondar es qué implica y cómo se institucionalizan las políticas de género? La necesidad de ‘institucionalizar’ las políticas de género ha sido recurrente en documentos, informes, estrategias, etc., pero poco se ha avanzado en identificar qué es lo que eso significa en la práctica, cuándo se puede considerar que una política está ‘institucionalizada’ y cuáles son los mecanismos para asegurar y sostener los avances logrados –particularmente en un contexto como el mencionado arriba donde se corren permanentes riesgos de desandar lo andado-. La experiencia ha mostrado que esto no se asegura necesariamente con leyes (el que exista una ley no la hace inamovible ni implica necesariamente que ella se implemente), ni decretos ¿qué es necesario entonces para asegurar su sostenibilidad? ¿O en un contexto cambiante es preciso asumir que más que a través de instrumentos serán los actores sociales quienes deberán velar por su mantención? En esta perspectiva, es preciso discutir respecto al accountability de las políticas de género y a cómo estas se vinculan con las demandas de la sociedad civil y los movimientos de mujeres y feministas.

Un último aspecto en este punto se refiere a estudiar y revisar experiencias que permitan **entender el funcionamiento de las burocracias frente a los desafíos de la igualdad de género**, las resistencias y oportunidades para el cambio, los cambios culturales que se requieren en las estructuras del Estado y las estrategias para lograrlos, así como los mecanismos e incentivos que permitan vencer las resistencias. Parte importante de las medidas impulsadas como parte de las estrategias de transversalización de la igualdad de género se refieren a capacitación/sensibilización de funcionarios/as públicos, pero estas han mostrado ser insuficientes para cambiar las culturas institucionales y para generar cambios más decididos. De ahí que sea necesario revisar qué acciones se requieren para impactar a las burocracias, que tipo de incentivos, reconociendo que ellas pueden incluso frenar la implementación de una política pública por muy bien diseñada que se encuentre.

Sugerencias para avanzar

- Retomar la discusión y el análisis sobre el tipo de Estado que se necesita para avanzar hacia la igualdad de género con políticas incluyentes, poniendo énfasis en la importancia del estado laico.
- Incorporar la reflexión sobre el avance hacia la igualdad de género en un debate más amplio sobre la necesidad de estados responsables hacia la ciudadanía, con espacios de participación y transparentes.
- Repensar la arquitectura institucional para dar respuesta tanto a los ODS de manera general, como a la igualdad de género en particular.
- Aprender de experiencias de coordinación para asegurar que no solo los mecanismos para el adelanto de las mujeres sean los responsables de la igualdad de género.

3. RE-VISIÓN DE LA ESTRATEGIA DE TRANSVERSALIZACIÓN

Desde la IV Conferencia sobre la Mujer la estrategia de transversalización de la igualdad de género ha sido considerada de manera amplia por los estados de la región, sin embargo, no ha habido consistencia ni claridad respecto de las implicancias y alcances de esta estrategia. Una pregunta que se han planteado desde hace más de una década académicas y feministas europeas y de la región es si esta estrategia está agotada. En la América Latina esta pregunta no ha encontrado respuesta, pero tampoco es claro que lo realizado hasta ahora corresponda realmente a estrategias de transversalización, pues esta ha sido entendida de distintas maneras y con diversos marcos conceptuales, sin que haya habido suficiente reflexión amplia y profunda respecto a lo que significa, a las implicaciones de distintos marcos conceptuales, a la manera en que se implementan, y mucho menos evaluaciones de sus resultados. De ahí que es urgente reflexionar de forma crítica sobre estos puntos para identificar lecciones y aprendizajes que contribuyan a utilizar esta estrategia en pos del logro de la agenda 2030 y de la igualdad de género.

De manera específica, los desafíos y temas de agenda que aparecieron como más relevantes son:

La necesidad de **contar con un marco conceptual y de sentido sobre la transversalización de la igualdad de género** que sea compartido por los distintos actores involucrados. Tener claridad respecto de los alcances y limitaciones de estas estrategias y discutir respecto a si lo que se busca es transformar las políticas a través de la definición de una nueva agenda o integrarse a las políticas ya existentes o en formulación, asumiendo los marcos de sentido con que estas han sido formuladas. Se requiere asimismo identificar en qué políticas e instituciones se espera avanzar más decididamente en transversalizar la igualdad de género, entendiendo que abarcarlo todo es una utopía, tal como lo ha demostrado la práctica hasta ahora. Esto debería vincularse a la priorización que se haga de los ODS y al análisis del contexto que se realice.

Está pendiente también **hacer un análisis de las estrategias de transversalización impulsadas hasta ahora**, revisando hasta qué punto lo realizado responde a estas estrategias, o han sido experiencias más bien aisladas que han abarcado ámbitos de las instituciones y las políticas sin lograr impactarlas en su totalidad. Más allá de un proceso para evaluar impactos, lo que se requiere es comprender qué se ha hecho, qué ha funcionado y qué no, qué factores han incidido en los éxitos y en los fracasos y qué es lo que se debiese hacerse distinto.

El logro de la necesaria **'voluntad política'** para la transversalización sigue siendo también un gran desafío. La experiencia ha mostrado que la voluntad de las más altas autoridades es fundamental y que esta voluntad debe traducirse no solo en discursos, sino en recursos para avanzar con esta estrategia. En la práctica, una limitan-

te ha sido precisamente ese apoyo concreto firme de las más altas autoridades, es decir, de quienes toman las decisiones y deciden sobre los presupuestos. Es posible encontrar voluntades y apoyos en los niveles medios y en quienes implementan las políticas, pero estas se diluyen en Ministros y Ministras y las más altas autoridades de los distintos ministerios o viceversa. Cómo se trabajará con esos actores y cómo se logrará que adhieran a la estrategia de transversalización de la igualdad de género en los ODS será un aspecto crucial a trabajar.

Por último, uno de los aspectos más complejos respecto a la transversalización de la igualdad de género es que poco se sabe respecto a cómo hacerlo. Hay poca evidencia y experiencia acumulada que permita tener claridad respecto de los mecanismos e instrumentos que se requieren, de las acciones que es preciso llevar a cabo y de la necesidad de sanciones e incentivos que contribuyan a posicionar estas estrategias en las burocracias estatales. En esta agenda de trabajo debería prestarse especial atención a la revisión de experiencias y al intercambio de lecciones aprendidas que permitan acumular conocimiento concreto sobre la forma de gestionar estas estrategias.

Propuestas para avanzar

- Propiciar una reflexión respecto del marco conceptual y el sentido de la transversalización de la igualdad de género, así como de las potencialidades y posibilidades existentes en la región. Ver nuevos modelos que han sido desarrollados donde se introducen transformaciones más sistémicas como parte de las estrategias de transversalización.
- Analizar hasta qué punto las estrategias de transversalización impulsadas avanzan realmente en este sentido, recogiendo lecciones respecto de lo que funciona y lo que habría que hacer diferente.
- Recoger y pilotear nuevos modelos y experiencias, así como los instrumentos y herramientas concretas para el desarrollo de estrategias de transversalización de la igualdad de género.